

bada alla bossi-fini!

Contenuti, "cultura" e demagogia
della nuova legge sull'immigrazione

ALTREconomia
TERRE DIMEZZO

A.S.G.I.

ICS
Italian Consortium
of Solidarity
Consorzio Italiano
di Solidarietà

LO STOP
ZANERO



Alessandro Leogrande e Grazia Naletto
hanno curato la redazione dei testi.

Chiunque desidera ricevere copie
dell'opuscolo o riprodurlo può scrivere a
antirazzismo@lunaria.org
o telefonare allo 06-88.41.880.

Per sostenere l'autofinanziamento
è possibile inviare un contributo a
Lunaria
via Salaria n.89 - 00198 Roma
sul conto corrente postale n. 33066002
oppure, tramite bonifico bancario,
sul conto n. 1738
presso Banca Popolare Etica
Abi 5018, Cab 12100.

Ringraziamo Stefano Ricci
per l'illustrazione di copertina
e tutte le persone che hanno scritto.

p. 5 Introduzione

- 8 La legge Bossi-Fini:
ingresso, soggiorno, espulsioni
- 22 La legge Bossi-Fini e il diritto di asilo
- 29 Il mercato del lavoro
ridisegnato dalla Bossi-Fini
- 32 La tela di Penelope delle sanatorie
- 36 Centri di detenzione e ideologia securitaria
- 41 La fortezza Europa e le politiche migratorie
- 46 Una nuova cittadinanza
per abbattere il muro dell'Apartheid
- 49 Costruire la cittadinanza
civile e sociale dei migranti
- 54 contro la bossi-fini.
lo spazio per le politiche comunali
- 57 Agire in rete, inventare pratiche alternative

introduzione

È difficile esprimere con le parole l'ostra indignazione nei confronti di una legge così ingiusta come la Bossi-Fini (legge 189/2002), della classe dirigente che l'ha proposta, elaborata e promulgata e di tutti quelli – in Italia e altrove – che l'approvano e la sostengono.

Si è verificato in altri tempi e in altri luoghi, si verifica nel mondo ogni giorno che si votino e si applichino leggi ingiuste, ma le circostanze che rendono così importante e decisiva questa legge, e così impellente la risposta che deve sollecitare da parte nostra, non sono circostanze normali. È in atto nel mondo una battaglia, talvolta molto chiara e

di Goffredo Fofi
Direttore de "Lo straniero"
e Giulio Marcon
Associazione Lunaria

talvolta molto confusa, che può essere decisiva tra una idea di società e un'altra. La prima è basata sulla rispettosa convivenza degli uomini, le donne e delle loro culture tra di loro, e anche con gli animali e con la natura; sulla responsabilità che ciascuno deve assumersi, con le proprie forze e non cedendo agli alibi e ai ricatti del proprio "particolare", nei confronti degli altri.

Questa idea di convivenza è fondata sulla garanzia dei diritti delle generazioni future, e non potrebbe essere altrimenti. L'altra è basata su una logica di rapina, a vantaggio di chi più già ha, e senza alcuna considerazione per il futuro se non degli assolutamente privilegiati. È in questo contesto che si colloca, venendo così ad assumere per noi e per il nostro Paese un significato di estrema rilevanza, la legge che regolamenta la vita dei migranti sul nostro territorio e il nostro rapporto con loro. Questa legge erode i fondamenti della nostra democrazia: per partecipare in ugual modo alla sfera pubblica, a tutti i soggetti devono essere garantiti gli stessi diritti umani, sociali, di cittadinanza. Con la legge Bossi-Fini questo non è. "Loro" sono persone titolari di diritti che ogni convenzione internazionale e ogni Paese civile dovrebbero non solo riconoscere, ma far rispettare. Quei diritti che invece la legge Bossi-Fini nega riducendo i migranti a "macchine da lavoro" strumenti di un moderno schiavismo "usa e getta", utili solo finché servono alle nostre economie. La globalizzazione eoliberista fa circolare (più o meno) liberamente merci, denari, ad eccezione ovviamente dei migranti. A meno che non ci servano. Ea casa nostra (e non solo) si fa il peana della "flessibilità", ma non certo per i migranti: a loro è chiesto di avere il lavoro "a vita" se vogliono venire da noi. Se poi vogliono ricongiungersi con la propria famiglia, i governanti cattolici – che un giorno si un giorno no innalzano i valori della "famiglia" – si oppongono: i migranti non ne hanno bisogno per stare da noi. Al massimo vengano i figli, ma solo se minorenni. E poi non ci si appelli al garantismo: i richiedenti asilo vengano ricacciati al loro Paese senza aspettare l'esito del ricorso al diniego dello

status di rifugiato. Molti di loro sono giunti fra noi fuggendo assai spesso situazioni di disastro sociale, economico, politico e conflitti bellici. Proprio quelli che vengono da noi per chiedere protezione e asilo, diritto che l'attuale legge discrimina e restringe ulteriormente.

Figuriamoci se potranno invocare mai il "legittimo sospetto" dei berlusconiani. Quando il giudice si pronuncerà definitivamente saranno già tornati tra i loro torturatori e persecutori dai quali scappavano venendo da noi. Altro che garantismo; per i migranti la discriminazione è una certezza. Ecco, tutto questo (e molto altro purtroppo) è la legge Bossi-Fini.

Una logica di rapina e di sfruttamento vigeva talvolta dall'alto al basso della scala sociale, in Italia, poiché non sono più attenti ai diritti degli immigrati i cittadini che si servono delle prestazioni di uno solo di loro all'interno delle loro botteghe e case famiglie, degli industriali che ne occupano decine e centinaia.

A questo si unisce senza difficoltà, nella mentalità di tanti nostri connazionali come dei nostri governanti, la preoccupata difesa di uno "stile di vita" che essi ritengono superiore.

E purtroppo non bisogna dimenticare che la legge Bossi-Fini approfitta del varco che era stato aperto dalla legge del centro-sinistra Turco-Napolitano – applicata fino in fondo proprio nelle misure più restrittive e "di ordine pubblico" – per portare alle estreme conseguenze una logica poliziesca e liberticida a danno dei migranti.

Dei modi in cui l'Europa ha creduto di poter affrontare il problema dell'immigrazione, il modo italiano è stato in passato il più schizofrenico e incerto, ma è diventato oggi, con il governo della destra, esplicitamente razzista e segregazionista, perfino oltre i

desideri della Confindustria, oltre le complicità dei più potenti, oltre le diffidenze suscitate dai media.

Come dunque reagire?

Lo scopo di questo opuscolo non è, per quanto lodevole esso possa essere, solo di denunciare; è anche quello di informare e di indicare possibili modi di reagire, persona per persona e gruppo per gruppo. Il dovere di rispondere e reagire a una legge così schiettamente ingiusta è uguale per tutti, e cioè per ogni cittadino in età di ragione e in

grado di sentire e soffrire l'ingiustizia di una imposizione e di una regola contraria ai principi di uguaglianza e di solidarietà.

Non ci interessa soltanto, in questo momento, insistere sulla condizione dei migranti.

Ci sembra prioritario richiamare l'attenzione su di noi, cittadini dei Paesi di accoglienza, e sulle nostre possibilità di agire, criticare, sollecitare i cittadini alla richiesta di leggi più giuste.

Attraverso la nostra capacità di dire "no".

la legge bossi-fini: ingresso, soggiorno, espulsioni

ingresso

Politiche migratorie e decreto flussi

La legge Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002, n. 189), pur lasciando inalterata la struttura della legge Turco-Napolitano (di cui costituisce solo una modifica), introduce significative modifiche alla normativa in materia di immigrazione, rendendo più difficile l'ingresso e il soggiorno regolare dello straniero e agevolandone l'allontanamento (oltre che, nel titolo secondo, riformando in modo estremamente restrittivo la disciplina dell'asilo).

Il meccanismo fondamentale di regolamen-

Gianluca Vitale

Associazione per gli studi giuridici
sull'immigrazione (ASGI)

tazione dell'immigrazione resta fondato sulla politica dei flussi, con la predisposizione annuale di un decreto (il c.d. "decreto flussi") con il quale il Governo indica quanti cittadini stranieri possono fare ingresso in Italia per motivi di lavoro. Si ribadisce, dunque, l'ambizione di "governare" il fenomeno migratorio imponendo dei limiti numerici agli ingressi.

Viene mantenuta la possibilità di prevedere,

in tali decreti, quote riservate a cittadini di Paesi con i quali l'Italia abbia concluso i c.d. "accordi di riammissione" (cioè, sostanzialmente, di Paesi che assicurano una procedura accelerata per il riconoscimento e la riammissione sul proprio territorio dei concittadini espulsi dall'Italia; Paesi che dunque "collaborino" con l'Italia nella repressione dell'immigrazione clandestina). Viene inoltre aggiunta la possibilità di prevedere una quota riservata anche "ai lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori fino al terzo grado in linea retta di ascendenza" (in sostanza al cittadino straniero che abbia avuto un bisnonno italiano) che chieda di essere inserito in appositi elenchi (che dovranno essere istruiti) tenuti dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane.

Al meccanismo della quota riservata la nuova legge aggiunge però anche quello della "restrizione numerica all'ingresso": il decreto flussi, secondo la nuova legge, "prevede" restrizioni all'ingresso di lavoratori provenienti da Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto dell'immigrazione clandestina o nella riammissione dei propri cittadini rimpatriati. In altre parole, può essere negata alla radice la possibilità di entrare in Italia al lavoratore straniero solo perché cittadino di un Paese il cui Governo, a parere del Governo italiano, non si impegna abbastanza nel contrasto dell'immigrazione clandestina. Sempre nell'ottica di imporre ai Paesi extracomunitari una politica di emigrazione dettata dai Paesi di immigrazione, viene anche previsto che nella predisposizione e prosecuzione di programmi di cooperazione e aiuto per interventi non a scopo umanitario nei confronti di Paesi non appartenenti all'Unione europea, si tenga conto dell'im-

pegno di tali Paesi non solo nel combattere le organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina (oltre che nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti e di armamenti), ma anche nella prevenzione e repressione dei flussi migratori illegali.

Il Paese che, a parere dell'Italia, non collabori nella repressione e dell'emigrazione clandestina, potrebbe dunque vedersi negare sia la possibilità di "esportare" regolarmente manodopera, sia gli aiuti allo sviluppo (con la fatale conseguenza di aumentare il flusso di lavoratori che emigrano clandestinamente).

Altra novità introdotta dalla legge Bossi-Fini consiste nell'indicazione di un termine per la definizione del decreto flussi (il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui il decreto si riferisce), e nella previsione che, in caso di necessità, ulteriori decreti possano essere adottati nel corso dell'anno. In caso di mancata pubblicazione del decreto – mentre la legge Turco-Napolitano imponeva (anche se in modo non chiaro nella sua applicazione pratica) che in caso di mancata pubblicazione del decreto flussi si provvedesse sulla base del decreto dell'anno precedente – la nuova legge prevede che il Presidente del Consiglio possa – e non debba – adottare un decreto transitorio, nei limiti delle quote stabilite per l'anno precedente. Diventa così possibile che il decreto di programmazione non venga neppure adottato (il Presidente del Consiglio ha infatti la facoltà, e non l'obbligo, di adottare il decreto provvisorio), con la conseguenza di bloccare per un anno la possibilità di ingresso regolare per lavoro.

Il decreto flussi dovrà, inoltre, prevedere una suddivisione delle quote "per regioni e per bacini provinciali di utenza"; alla sua predi-

sposizione potranno partecipare le Regioni, trasmettendo entro il 30 novembre un rapporto sulla presenza e sulla condizione dei cittadini stranieri nel territorio regionale, con l'indicazione dei "flussi sostenibili in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo". Il decreto flussi potrebbe dunque prevedere pochi "posti", o escludere del tutto gli ingressi, verso le regioni che non abbiano trasmesso il rapporto, ovvero che abbiano previsto un ridotto "flusso sostenibile". La legge Bossi-Fini si limita, dunque, a registrare la "capacità di assorbimento" (del tessuto non solo produttivo, ma anche sociale) come dato, senza porsi l'obiettivo di incidere su tale capacità sul tessuto sociale (ad esempio favorendo l'integrazione e il multiculturalismo).

Restano fuori dalla programmazione annuale (e possono dunque fare ingresso in Italia anche al di là delle quote previste nel decreto) alcune categorie di lavoratori (quali lavoratori dello spettacolo o dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sedi o filiali in Italia), alle quali viene aggiunta quella degli infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private. Il soggiorno in Italia di tali lavoratori è però autorizzato solo per un tempo determinato, trascorso il quale dovranno tornare nel loro Paese.

Procedure di ingresso

Come già previsto dalle precedenti leggi sull'immigrazione, prima di entrare in Italia il cittadino straniero deve ottenere dall'Ambasciata o dal Consolato italiano nel Paese di origine o residenza il rilascio di un visto di ingresso, salvo che faccia ingresso in Italia per un soggiorno di breve durata (ossia per turismo) e provenga da un Paese (ad esempio il Brasile o la Romania) i cui

cittadini siano esentati dall'obbligo di visto turistico. Con il rilascio del visto di ingresso – e questa è un'importante (e positiva) previsione della nuova legge – deve anche essere consegnato allo straniero una comunicazione scritta che illustri i diritti e i doveri dello straniero relativi all'ingresso ed al soggiorno in Italia.

Si prevede, inoltre, che il provvedimento con il quale l'autorità diplomatica o consolare neghi il rilascio del visto per turismo non debba essere motivato (mentre è regola generale che tutti i provvedimenti della pubblica amministrazione debbano essere motivati).

In questo modo lo straniero cui sia stato negato il visto turistico è posto nell'impossibilità di conoscere i motivi del diniego, e sostanzialmente di proporre ricorso.

Oltre ai motivi di esclusione dal rilascio del visto già previsti dalla legge in vigore (mancanza dei requisiti, motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato italiano o di uno dei Paesi Schengen), sono esclusi dal rilascio del visto anche tutti gli stranieri che abbiano riportato condanna penale, anche a seguito di sentenza "patteggiata" (un tipo particolare di condanna che deriva da un accordo tra accusa e difesa, e non da un accertamento di responsabilità), per determinati delitti considerati particolarmente gravi (tra i quali l'omicidio o delitti legati allo spaccio di stupefacenti – anche di uno spinello! –, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ma anche il furto in un supermercato rompendo la confezione). La legge, comunque, non distingue né tra le diverse tipologie d'ingresso, né in relazione alla gravità e/o al numero dei reati commessi, né in relazione alla pena in concreto disposta dal Giudice, introducendo così un criterio di esclusione automatica che

opera anche in casi in cui il rilascio del visto deriva dal riconoscimento di un diritto di carattere fondamentale (come nel caso del ricongiungimento familiare).

L'ingresso per lavoro

Per quanto riguarda le procedure di ingresso, la legge Bossi-Fini conferma, per i lavoratori subordinati non stagionali (ossia la gran parte dei lavoratori stranieri), la prevalenza del meccanismo della chiamata nominativa: il datore di lavoro italiano deve chiedere di poter assumere (impegnandosi a stipulare il contratto di soggiorno), e quindi di poter fare entrare in Italia, il cittadino straniero residente all'estero. È sempre stato evidente come tale meccanismo si basi su una finzione: poiché non è realisticamente credibile che un datore di lavoro voglia assumere una persona che risiede all'estero, che non ha mai lavorato con lui, che non conosce neppure, è evidente che nella gran parte dei casi il datore di lavoro assumerà lo straniero "in nero", dopo il suo ingresso clandestino (o dopo il suo ingresso regolare per turismo, dopo di che il cittadino straniero non ha fatto il turista ma ha cercato lavoro), e dunque avvierà le pratiche per poter fare l'assunzione regolare (fingendo che il lavoratore non sia mai stato in Italia e si trovi tuttora all'estero, e facendovelo tornare al "momento giusto").

La nuova legge, inoltre, introduce un meccanismo che potremmo definire di "preferenza nazionale e comunitaria": una volta acquisita la richiesta del datore di lavoro, questa viene comunicata a tutti i centri per l'impiego d'Italia e resa pubblica; entro venti giorni ogni lavoratore italiano o comunitario può richiedere di occupare il posto in luogo del cittadino straniero. Ciò che non pare ancora chiaro è se il datore di lavoro, in

presenza di una domanda di un lavoratore italiano, possa comunque decidere di assumere il lavoratore straniero, oppure debba assumere il lavoratore italiano, ovvero ancora non possa far altro che rinunciare a procedere ad un'assunzione.

L'abolizione dello "sponsor"

La nuova legge sull'immigrazione abolisce quello che era forse l'unico realistico meccanismo di ingresso del lavoratore straniero in Italia, introdotto dalla legge Turco-Napolitano: l'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro (c.d. sponsor).

Un cittadino italiano o straniero regolarmente residente, sulla base di tale procedura, poteva chiedere di far entrare in Italia un cittadino straniero affinché questi potesse cercare un lavoro, garantendogli l'alloggio per un anno e la copertura per lo stesso periodo delle spese (stipulando un contratto di fidejussione o di assicurazione). Decorso l'anno lo straniero che avesse trovato un lavoro poteva rinnovare il permesso di soggiorno (e sganciarsi dal suo garante), mentre quello che non avesse trovato lavoro non poteva rinnovare il permesso (e doveva dunque lasciare l'Italia). Nel decreto flussi veniva prevista una quota di ingressi sulla base di tale procedura. Per la prima volta, dunque, lo straniero non veniva in Italia avendo già un lavoro (presso un datore di lavoro che ufficialmente neppure lo conosceva, e dunque non si sa bene per quale motivo avesse deciso di assumerlo), ma veniva in Italia per cercare un lavoro (come è normale in ogni dinamica migratoria).

Al posto della procedura di sponsor vengono introdotti i "titoli di prelazione": le organizzazioni nazionali degli imprenditori, dei datori di lavoro o dei lavoratori, le associazioni operanti nel settore dell'immigrazione

da almeno tre anni, e determinate organizzazioni internazionali, possono, nell'ambito di programmi approvati dal Ministro del Lavoro e dal Ministro dell'Istruzione, prevedere attività di istruzione e formazione professionale nei Paesi di origine.

Gli stranieri che abbiano partecipato a tali attività possono iscriversi in apposite liste; il datore di lavoro italiano che voglia assumere un cittadino straniero, ma non ne abbia conoscenza diretta, può chiedere di assumere, e dunque far entrare in Italia, un cittadino straniero iscritto in tale lista.

Le disposizioni contro l'immigrazione clandestina. Il pattugliamento navale. La nuova legge, oltre ad aumentare le pene pecuniarie e detentive per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, e ad introdurre il nuovo reato di favoreggiamento dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso un Paese nel quale lo straniero non ha titolo di soggiorno prevede che la nave militare italiana, o la nave italiana in servizio di polizia, possa – nelle acque territoriali, nelle zone contigue, e nelle acque internazionali – fermare e ispezionare un nave (qualunque sia la sua bandiera) se ha motivo di ritenere che sia adibita al traffico di migranti, ed eventualmente porla sotto sequestro e condurla in un porto italiano. La memoria non può, leggendo questa disposizione, che andare all'episodio della *Kater I Rades* (la nave albanese affondata nel marzo 1997 con decine di persone da una nave militare italiana), e ad altri episodi analoghi, anche recenti.

Inoltre, non può che evidenziarsi come questa disposizione paia contrastare con l'art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, in cui si prevede che "ogni uomo ha diritto di lasciare il

proprio Paese". Se si trova in acque internazionali, infatti, lo straniero non è ancora entrato in Italia, e dunque sta ancora esercitando quel "diritto di emigrare" che la Dichiarazione Universale gli riconosce; egli, inoltre, potrebbe ancora decidere di fare rotta verso un altro Paese. Fermare la nave, sequestrarla e condurla in Italia significa dunque violare un diritto sancito dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

È interessante notare che la legge estende quanto previsto per il traffico navale, anche ai "controlli concernenti il traffico aereo" (evidentemente immaginando l'aereo militare italiano che, nel cielo internazionale, ferma la "carretta del cielo" piena di clandestini, la ispeziona, e poi la conduce in un aeroporto italiano). Sembra evidente, in questo caso, il carattere propagandistico della norma.

soggiorno

Il permesso di soggiorno

Come già in precedenza, il cittadino straniero deve chiedere alla Questura del luogo in cui si trova, entro otto giorni dal suo ingresso in Italia, il rilascio di un permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno è il documento di cui il cittadino straniero deve essere in possesso per dimostrare la regolarità del suo soggiorno in Italia. Questo documento ha una validità limitata, che dipende dal motivo del suo rilascio (al massimo tre mesi per visita, affari o turismo, nove mesi per lavoro stagionale, un anno per lavoro subordinato a tempo determinato, per studio o formazione professionale, due anni per lavoro subordinato a tempo indeterminato, lavoro autonomo, ricongiungimento familiare; negli altri casi, come nel caso di permesso per motivi di salute, la durata non

può essere superiore alle necessità specificamente documentate).

In alcuni casi il permesso è rinnovabile, previa verifica della sussistenza dei requisiti (permesso per lavoro), in altri è prorogabile con delle limitazioni (permesso per studio), in altri non è prorogabile (permesso per turismo, improrogabile oltre i tre mesi dal primo rilascio).

In precedenza il cittadino straniero doveva chiedere il rinnovo del permesso un mese prima della scadenza indipendentemente dal tipo di permesso del quale era titolare.

La nuova legge introduce una diversificazione dei termini, che si può prevedere non mancherà di generare problemi: il rinnovo dovrà essere richiesto almeno tre mesi prima della scadenza per i permessi biennali per lavoro subordinato a tempo indeterminato (riducendo dunque la durata effettiva del permesso a un anno e nove mesi) almeno due mesi prima per i permessi annuali per lavoro a tempo determinato (riducendo in questo caso a soli dieci mesi la durata del permesso), trenta giorni prima negli altri casi. Come già previsto dalla legge Turco-Napolitano, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro potrà essere rinnovato, in linea di massima, solo sussistendo un rapporto di lavoro. La vecchia legge prevedeva, inoltre (per altro obbedendo ad una Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro), che il lavoratore straniero che perdesse il posto di lavoro, anche per dimissioni, avesse diritto ad un permesso di soggiorno – che gli consentisse di cercare una nuova occupazione – per almeno un anno dopo la cessazione del rapporto di lavoro; questo periodo viene ridotto a sei mesi dalla nuova legge.

In ogni caso – e su questo punto la nuova legge non modifica alcunchè – al momento

del rinnovo del permesso il cittadino straniero deve dimostrare di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti e leciti.

Come si può notare, dunque, già prima dell'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, la legge sull'immigrazione consentiva di restare regolarmente in Italia solo al cittadino straniero che svolgesse attività lavorativa, o che fosse rimasto da poco tempo disoccupato.

La nuova legge porta poi a sei anni (dai cinque della legge Turco-Napolitano) il periodo pregresso di soggiorno regolare necessario per poter richiedere la carta di soggiorno (una sorta di permesso a tempo indeterminato, che consente una maggiore stabilizzazione).

È evidente il carattere propagandistico da una parte e punitivo dall'altra di tale innovazione (adottata senza alcuna particolare motivazione).

Il contratto di soggiorno

Un'altra rilevante novità è la previsione della stipula, tra il datore di lavoro italiano e il lavoratore straniero, di un contratto di soggiorno, che contiene anche la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità per il lavoratore di un alloggio che rientri nei parametri minimi della legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché l'impegno, sempre da parte del datore, al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di origine. Quest'ultima previsione pare essere suscettibile di avere effetti disincantanti (il datore di lavoro, temendo di doversi accollare le spese di rimpatrio del dipendente, anche dopo averlo licenziato o dopo che questi si sia dimesso, potrebbe decidere di non assumere – quanto meno regolarmente – il cittadino straniero) e/o discriminatorie (ad esempio tra un lavoratore albanese, il cui

datore di lavoro si impegna al pagamento delle spese di viaggio dall'Italia all'Albania, e il lavoratore cinese, il cui datore di lavoro si espone al rischio di dover sopportare spese ben più alte; di tale differenza il datore di lavoro potrebbe decidere di tenere conto al momento di decidere chi assumere).

Quanto alla garanzia relativa all'alloggio, la legge prevede che un regolamento governativo dovrà definire in quali casi i relativi oneri saranno a carico del lavoratore. Il decreto legge 195 del 2002 ha aggiunto peraltro che il datore di lavoro che abbia sostenuto le spese per fornire l'alloggio (non è chiaro quali siano queste spese: quelle per incaricare l'agenzia? la caparra? i primi mesi di affitto?), possono trattenere mensilmente sino a un terzo della retribuzione, a titolo di rivalsa, per tutta la durata della prestazione (senza dunque che sia previsto un tetto massimo di tale prelievo – che potrebbe durare anche per tutto il rapporto di lavoro, e per una somma complessiva ben superiore alle spese sostenute dal datore di lavoro – e senza che sia previsto alcun controllo).

La previsione che il datore di lavoro concluda con il lavoratore un contratto di soggiorno, ad ogni modo, sembra significativa di un certo modo di intendere l'immigrato: egli non è tanto soggetto, quanto oggetto di un contratto, forza lavoro (o meglio merce lavoro); il suo soggiorno in Italia dipende dalla volontà del datore di lavoro, con il quale ha stipulato un contratto che ha ad oggetto non solo un'prestazione lavorativa, ma anche la legittimità del suo soggiorno (perdere il lavoro significa – anche a livello emozionale – iniziare a perdere la regolarità del soggiorno).

La rilevazione delle impronte digitali
Lo straniero che chiedi il rilascio o il rinnovo

del permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. Questa è una delle più discusse novità della legge Bossi-Fini. In precedenza, infatti, le impronte digitali venivano rilevate solo agli stranieri clandestini (ovviamente nel momento in cui questi venivano fermati dalle Forze dell'Ordine), ovvero quando vi erano dubbi sull'identità personale, oppure ancora in caso di commissione di reati. Non vi è infatti alcun motivo per sottoporre a tale procedura chi è entrato regolarmente, con il proprio passaporto (e dunque con un'identità certa), e non abbia commesso alcun reato. Evidentemente in considerazione del carattere discriminatorio della disposizione sulle impronte digitali, il decreto legge 195 del 2002 (il provvedimento relativo alla regolarizzazione dei lavoratori dipendenti stranieri) ha precisato che al momento della consegna della carta di identità elettronica i cittadini italiani saranno sottoposti a rilievi fotodattiloscopici. È da notare con questa precisazione – che riguarda solo i cittadini italiani – sia contenuta in un decreto legge in materia di regolarizzazione dei lavoratori stranieri, ma non riguarda costoro (infatti si dice che solo ai cittadini italiani, al momento del rilascio della carta d'identità elettronica, saranno prese le impronte; evidentemente per i cittadini stranieri potranno essere utilizzate le impronte già rilevate dalla Questura, con la conseguenza che le impronte degli stranieri saranno conservate in due archivi, l'uno a fini esclusivamente amministrativi, l'altro a fini di prevenzione. Sembrano invece esclusi dalla rilevazione delle impronte i cittadini comunitari).

Inoltre – e questa circostanza può far sorridere, ma è anche significativa di una notevole approssimazione legislativa – i rilievi fotodattiloscopici saranno effettuati “ai sensi delle disposizioni” del testo unico

sull'immigrazione (come dire: "siamo tutti un po' stranieri"). Questo potrebbe però far derivare che la rilevazione delle impronte, anche per i cittadini italiani, dovrà essere effettuata dalla Questura (competente per la rilevazione delle impronte dei cittadini stranieri).

In ogni caso, diversi restano i presupposti e le finalità delle due diverse procedure.

L'apposizione dell'impronta sulla carta d'identità avrebbe infatti la stessa finalità della fotografia (l'identificazione del titolare); l'impronta dello straniero, di sicuro rilevata dalle autorità di polizia, e da queste conservata, darà luogo a periodici riscontri (in occasione di ogni rinnovo del permesso), indipendentemente da motivi specifici.

Ogni straniero – è la presunzione malcelata dalla legge – potrebbe aver dato un falso nome, o potrebbe aver commesso un reato con un falso nome, o potrebbe vendere il suo permesso di soggiorno.

Il decreto legge, inoltre, espressamente esclude che le impronte debbano essere rilevate in caso di richiesta di permesso per turismo e per salute.

Il decreto legge dovrà però passare al vaglio del Parlamento, che dovrà convertirlo in legge entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore. È quindi possibile che in questa sede vengano apportate delle modifiche.

I diritti sociali dello straniero

La legge Bossi-Fini, che pure molte e rilevanti modifiche apporta alla precedente legge sull'immigrazione, non sembra preoccuparsi dei diritti sociali dello straniero, se non per limitare in alcuni casi le possibilità dello straniero di accedere a tali diritti.

Così sembrano essere state introdotte delle limitazioni (pur con una norma di difficile lettura e interpretazione) per l'accesso ai corsi universitari per gli stranieri già resi-

denti in Italia (mentre prima poteva accedere il cittadino straniero già residente ad altro titolo, secondo la nuova legge è necessario un periodo di soggiorno regolare pregresso di almeno un anno oltre alla dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti per il rilascio di un visto per studio).

Quanto al problema abitativo, la nuova legge introduce limiti rilevanti alle possibilità per lo straniero di accedere all'edilizia residenziale pubblica, essendo richiesta la titolarità della carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno almeno biennale (mentre prima era sufficiente che lo straniero fosse regolarmente soggiornante), e lo svolgimento di regolare attività di lavoro subordinato o autonomo (mentre la precedente norma richiedeva o lo svolgimento di un lavoro o l'iscrizione alle liste di collocamento).

Viene inoltre cancellata la previsione generale (contenuta nella legge

Turco-Napolitano) che il sindaco possa, in particolari situazioni di emergenza (quali ondate di maltempo o arrivi in massa di profughi), alloggiare stranieri anche privi del permesso di soggiorno presso centri di accoglienza; tale possibilità per il sindaco viene per altro reintrodotta da una norma transitoria "fino al completamento di un adeguato programma di realizzazione di una rete di centri di permanenza temporanea e assistenza" (ossia dei centri di trattenimento per cittadini stranieri in attesa di espulsione). Viene dunque esplicitato che, anche in caso di accoglienza dello straniero clandestino per ragioni eccezionali ed umanitarie, il fine ultimo dell'eventuale accoglienza sarà comunque l'espulsione; ben diversa è infatti l'accoglienza dello straniero, di fronte a situazioni eccezionali, in un centro del Comune, dove lo straniero è libero di allontanarsi, dal trat-

tenimento presso un centro di permanenza, dove lo straniero è di fatto detenuto in attesa di essere rimpatriato.

Le sanzioni penali legate all'immigrazione. Quanto alle sanzioni penali legate all'immigrazione, la nuova legge inasprisce generalmente le pene per i reati già puniti, o individua nuovi reati.

Così la falsificazione di un visto o di un permesso di soggiorno, o di un documento necessario al fine di ottenere il permesso, viene punita in modo più grave di una qualunque altra falsificazione di documenti; vengono aumentate le pene pecuniarie e detentive per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; viene introdotto il reato di favoreggiamento dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso un Paese nel quale lo straniero non ha titolo di soggiorno; viene raddoppiata la pena in caso di rientro clandestino in Italia dopo l'esecuzione di un decreto di espulsione; viene sanzionata con pena detentiva la mancata esecuzione del decreto di espulsione.

La condanna del cittadino straniero per un reato legato alla tutela del diritto d'autore e ai marchi industriali (vendita di oggetti con marchi contraffatti o falsi) comporta, se lo straniero è titolare di un permesso di soggiorno per lavoro autonomo, la revoca del permesso e la sua immediata espulsione (mentre analogha sanzione non è prevista nel caso in cui lo straniero sia titolare di un permesso ad altro titolo).

Quant' al diritto di difesa, la nuova legge prevede che lo straniero espulso sia autorizzato a rientrare in Italia per la partecipazione ad un processo penale (e per il tempo strettamente necessario) non

solo se imputato (come previsto dalla legge Turco-Napolitano), ma anche (e qui sta una delle innovazioni sicuramente positive della legge) se parte lesa nel procedimento penale.

espulsioni

Le espulsioni nella legge Turco-Napolitano. Una delle materie nelle quali la nuova legge incide in maniera maggiore è sicuramente quella dell'espulsione del cittadino straniero. Per poter meglio comprendere la portata e la natura delle modifiche, sembra necessario brevemente richiamare qual era la normativa introdotta dalla legge Turco-Napolitano.

Tale legge individuava tre grandi categorie di espulsioni:

- l'espulsione amministrativa, disposta dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, o dal Prefetto per ingresso clandestino, per soggiorno irregolare o per sospetta pericolosità sociale;
- l'espulsione a titolo di misura di sicurezza, disposta dal Giudice, a seguito di condanna penale, in aggiunta alla pena (quando ritenga lo straniero condannato socialmente pericoloso); in tal caso l'espulsione viene eseguita dopo l'esecuzione della pena. Questo tipo di espulsione non è stato modificato dalla nuova legge;
- l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione, disposta dal Giudice con la sentenza di condanna, in sostituzione di una pena detentiva non superiore a due anni (e sempre che ritenga di non dover concedere allo straniero la sospensione condizionale della pena, e che non vi sia alcun ostacolo all'esecuzione immediata dell'espulsione).

Il provvedimento di espulsione di gran lunga più utilizzato è stato sino ad oggi quello

amministrativo adottato dal Prefetto. Quasi nessuna applicazione ha avuto l'espulsione adottata direttamente dal Ministro dell'Interno, mentre scarsa applicazione hanno avuto le disposizioni che prevedono l'espulsione giudiziaria.

Nel caso in cui dovesse essere adottato un decreto di espulsione amministrativa nei confronti di uno straniero sottoposto a procedimento penale, la legge prevedeva unicamente che in tal caso l'autorità giudiziaria dovesse rilasciare un nulla osta all'espulsione.

Quanto alle modalità di esecuzione, la legge prevedeva che i provvedimenti venissero eseguiti dal Questore con intimazione a lasciare entro 15 giorni il territorio italiano, oppure mediante accompagnamento immediato alla frontiera (ma questo solo in determinati casi e sempre che il Prefetto rilevasse il concreto pericolo che lo straniero potesse sottrarsi all'esecuzione volontaria dell'espulsione). In quest'ultima ipotesi, quando non fosse possibile eseguire l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera (per la necessità di effettuare accertamenti sull'identità e nazionalità dello straniero, per acquisire un documento di viaggio, o per l'indisponibilità immediata di un idoneo vettore), la legge prevedeva che fosse disposto il trattenimento dello straniero presso uno dei centri di permanenza temporanea e assistenza, istituiti per la prima volta in Italia proprio con la legge Turco-Napolitano. Il provvedimento di trattenimento doveva (e deve, anche sulla base della legge Bossi-Fini) essere convalidato dal Giudice entro 96 ore.

La mancata spontanea esecuzione del decreto di espulsione non comportava alcuna sanzione penale, ferma restando la

possibilità che lo straniero fosse in ogni momento accompagnato alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

L'espulsione dello straniero comportava inoltre di regola il divieto di rientro in territorio italiano per un periodo di cinque anni, che poteva essere ridotto a tre dal Tribunale.

Le espulsioni nella legge Bossi-Fini:

l'espulsione amministrativa

La legge Bossi-Fini mantiene invariata la distinzione tra espulsione amministrativa (adottata dal Ministro dell'Interno o dal Prefetto) ed espulsione giudiziaria (a titolo di misura di sicurezza o di sanzione sostitutiva alla detenzione).

Quanto all'espulsione amministrativa, la principale innovazione consiste nell'aver previsto che l'espulsione è sempre eseguita con le forme dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, mentre assume un carattere del tutto residuale l'espulsione con intimazione a lasciare lo Stato entro 15 giorni (che può essere adottata solo quando lo straniero non ha chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno di cui era titolare entro sessanta giorni dalla sua scadenza. Anche in tal caso, peraltro, può essere disposto l'accompagnamento immediato quando vi sia il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento). Se, dunque, prima l'intimazione era la regola e l'accompagnamento immediato alla frontiera la, relativa, eccezione (dovendo comunque essere motivata dal concreto pericolo di non esecuzione dell'espulsione), con la nuova legge quasi tutte le espulsioni devono essere immediatamente e coattivamente eseguite (eventualmente anche utilizzando un centro di permanenza).

Quando l'espulsione è effettivamente eseguita con immediatezza, lo straniero è

posto nella quasi impossibilità di difendersi: un eventuale ricorso può infatti essere proposto solo dall'estero, tramite le rappresentanze diplomatiche o consolari italiane, con evidenti difficoltà di reperire un legale italiano, nonché di accedere all'Ambasciata o al Consolato italiano. Lo straniero espulso, inoltre, non potrà partecipare direttamente all'udienza davanti al Giudice (non potendo rientrare in Italia), con conseguente ulteriore limitazione del diritto di difesa. Ovviamente il ricorso non sospende l'espulsione. Vero è che la nuova legge prevede che contro il decreto di espulsione può proporsi ricorso entro sessanta giorni (mentre in precedenza il termine era di trenta giorni nel caso di espulsione con accompagnamento alla frontiera e di cinque giorni nel caso di espulsione con intimazione); anche l'innalzamento del termine di ricorso non è comunque sufficiente ad assicurare la pienezza del diritto di difesa. Le perplessità – anche di legittimità costituzionale – che prima riguardavano solo una parte degli espulsi, riguardano dunque oggi quasi tutte le espulsioni.

Il periodo di divieto di rientro in Italia a seguito dell'esecuzione dell'espulsione viene innalzato da cinque a dieci anni. Questo periodo può essere ridotto a cinque anni dallo stesso Prefetto (mentre prima era il Giudice a poter ridurre, a tre anni, il periodo di divieto). È evidente la natura fortemente repressiva di questa modifica.

La stessa natura repressiva mostra la disposizione con la quale la nuova legge inasprisce il trattamento dello straniero rientrato clandestinamente dopo l'esecuzione dell'espulsione (senza aver prima ottenuto una speciale autorizzazione dal

Ministro dell'Interno): prima questo reato era punito con l'arresto da due a sei mesi, oggi con l'arresto da sei mesi ad un anno. In caso di nuovo reingresso dopo la denuncia per tale reato, la legge prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni (che ovviamente si aggiunge a quella per il primo reingresso). Si noti il crescendo del trattamento punitivo.

La nuova legge prevede inoltre per il reato di reingresso dopo l'espulsione l'arresto obbligatorio e il processo per direttissima.

Una nuova tipologia: l'espulsione quale sostituto del processo penale. Il nulla osta all'espulsione dello straniero indagato. Così come la precedente, la nuova legge prevede che, quando lo straniero da espellere in via amministrativa è sottoposto a procedimento penale e non si trova in carcere, il nulla osta all'espulsione, richiesto dal Questore, deve essere rilasciato dal Giudice salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali.

La legge Bossi-Fini aggiunge però che tali esigenze devono essere valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali altre persone, e nell'interesse della persona offesa; nessuna importanza viene data alla posizione della persona indagata, come se la sua posizione e il suo diritto di difendersi (ed in ultima istanza l'accertamento della verità) non avessero nessuna rilevanza.

Il nulla osta si considera comunque concesso se il Giudice non provvede entro 15 giorni dalla richiesta del Questore. In attesa della risposta del Giudice il Questore può comunque disporre il trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza. Per la prima volta si prevede quindi che lo straniero possa essere trattenuto – e per un

periodo che può arrivare sino a quindici giorni – anche prima che il decreto di espulsione divenga eseguibile.

Il nulla osta non può essere concesso (e dunque l'espulsione non può essere eseguita, se non dopo che il procedimento penale sia terminato) nel caso in cui si proceda per delitti particolarmente gravi (come associazione per delinquere, omicidio, rapina, sequestro di persona, reati legati al traffico di stupefacenti, delitti contro lo stato o con finalità di terrorismo, delitti legati alle armi da guerra, riduzione in schiavitù, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina).

Nel caso in cui sia stata effettivamente eseguita l'espulsione dello straniero indagato, il Giudice, se non ha ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio (cioè se il procedimento penale è ancora nella fase delle indagini), pronuncia una sentenza di non luogo a procedere. In altre parole, quando l'indagato è un cittadino straniero che deve essere espulso, e che sia stato effettivamente espulso, il Giudice deve rinunciare a fare il processo.

Da un lato quindi, lo Stato (pur di espellere lo straniero) rinuncia ad accertare se è stato commesso un reato (e dunque rinuncia ad una delle sue potestà fondamentali, quella di punire l'eventuale colpevole), dall'altro lo straniero si vede negare il diritto di difendersi nel processo penale contro di lui (la sentenza di non luogo a procedere non è infatti un'assoluzione, ma solo una dichiarazione che il processo non deve proseguire). Se lo straniero rientra prima del termine di dieci anni di divieto di rientro (o eventualmente, se più lungo, del termine di prescrizione del reato), il processo riprende il suo corso.

Come con la vecchia legge, nessun ostacolo vi è poi all'espulsione dello straniero che sia

parte lesa in un procedimento penale (che sia cioè vittima di un reato, ed attenda che si svolga il processo); in tal caso non si richiede infatti che il Questore acquisisca il nulla osta dell'autorità giudiziaria. Lo straniero in questo caso avrà solo il diritto a chiedere un visto di ingresso per il tempo necessario a partecipare al processo (in precedenza tale diritto era concesso solo all'imputato).

L'esecuzione dell'espulsione
Strumento fondamentale nella procedura di espulsione diventa il trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza temporanea (ossia l'internamento dello straniero da espellere in una struttura controllata dalle Forze dell'Ordine, e dalla quale non può allontanarsi). Infatti, pur prevedendo (come già visto) che quasi tutte le espulsioni debbano essere eseguite con la forza e con immediatezza, il legislatore ha dovuto riconoscere che molto spesso è impossibile, di fatto, eseguire con immediatezza l'espulsione (perché non si conosce l'identità dello straniero, o perché questi non ha documenti, o perché non c'è subito un mezzo di trasporto che lo riporti in patria).

Sempre più spesso, quindi, lo straniero sarà privato della libertà personale (di uno dei fondamentali diritti costituzionali) senza che egli abbia commesso alcun reato. Inoltre, viene raddoppiata la durata massima del trattenimento dello straniero: lo straniero può essere trattenuto sino a sessanta giorni (trenta giorni, prorogabili dal Giudice, su richiesta del Questore, a sessanta), laddove la legge Turco-Napolitano prevede una durata massima di trenta giorni (venti giorni, prorogabili a trenta dal Giudice su richiesta del Questore). Si noti che, prima, la proroga poteva essere concessa solo se il Questore dichiarasse che fosse "imminente l'eliminazione dell'impe-

dimento all'espulsione" (almeno questo prevedeva la legge, anche se spesso nei fatti la proroga veniva richiesta e concessa senza particolare motivazione), mentre sulla base della legge Bossi-Fini la proroga è richiesta e concessa quando l'accertamento dell'identità o l'acquisizione dei documenti per il viaggio "presenti gravi difficoltà", indipendentemente dalla concreta possibilità che l'espulsione venga infine eseguita. Si accentua quindi il carattere punitivo del trattenimento, che può essere prorogato di ben un mese anche quando non vi siano reali possibilità di eseguire l'espulsione.

Durante il trattenimento lo straniero può presentare ricorso contro l'espulsione (entro sessanta giorni, mentre prima poteva farlo entro trenta giorni), ma davanti al Tribunale del luogo in cui ha sede l'autorità che ha disposto l'espulsione, e non al Tribunale del luogo ove è trattenuto (come invece avveniva in precedenza). Questo può ovviamente comportare gravi problemi quanto alla possibilità di difesa, atteso che lo straniero può essere ad esempio destinatario di un decreto di espulsione e adottato dal Prefetto di Genova, e davanti al Tribunale di Genova deve quindi fare ricorso, ma essere trattenuto presso il centro di permanenza di Lecce (spesso lo straniero viene trattenuto in un centro molto lontano dal luogo nel quale gli viene notificato il decreto di espulsione). Egli avrà quindi bisogno di un legale di Genova, ma non può certo recarsi a Genova né per incontrare il legale né per presenziare all'udienza. Stante il grandissimo numero di stranieri da trattenere, inoltre, la legge Bossi-Fini ha previsto di aumentare la ricettività del "sistema centri" (stabilendo per la costruzione di nuovi centri una spesa di 12,39 milioni di euro nel 2002, e di 24,79 milioni di euro sia per il 2003 che per il 2004).

Anche il più "ideologico" dei legislatori deve però fare i conti con la realtà. La ricettività dei centri di permanenza potrà essere triplicata o decuplicata, ma non sarà mai sufficiente a contenere tutti i cittadini stranieri in attesa di espulsione (evidentemente perché la normativa sull'immigrazione non è in grado di contenere l'immigrazione clandestina, o meglio non è in grado di governare il fenomeno migratorio). La soluzione trovata a questo problema è però la peggiore: criminalizzare lo straniero, farlo cadere dalla clandestinità al circuito carcerario. La legge prevede, infatti, che nel caso in cui non sia disponibile un posto in un centro di permanenza (ovvero nel caso in cui non sia stato possibile eseguire l'espulsione nei sessanta giorni di trattenimento), il Questore ordini allo straniero, con provvedimento scritto di lasciar l'Italia entro cinque giorni. Se lo straniero non esegue, senza giustificato motivo, l'ordine, è punito con l'arresto da sei mesi a un anno e poi espulso (eventualmente dopo un periodo di altri sessanta giorni presso un centro di permanenza). Se, dopo la nuova espulsione (o dopo il nuovo ordine a lasciar l'Italia entro cinque giorni), lo straniero viene nuovamente trovato in Italia, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. In entrambi i casi è previsto l'arresto obbligatorio e il processo direttissimo.

Il reato di clandestinità – che il Governo ha più volte negato di voler introdurre – è stato quindi di fatto introdotto, quanto meno nei casi in cui l'esecuzione dell'espulsione presenta particolari difficoltà, o lo straniero sia tanto "sfortunato" da non poter essere trattenuto in un centro di permanenza (occorre però verificare come i giudici applicheranno l'esimente del "giustificato motivo" che ha determinato il mancato esodo in cinque giorni).

L'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o misura alternativa alla detenzione

La nuova legge mantiene sostanzialmente inalterata la vecchia espulsione a titolo di sanzione sostitutiva comminata dal Giudice con la sentenza, ma ad essa aggiunge l'espulsione quale misura alternativa alla detenzione.

La legge Bossi-Fini prevede così che debba essere disposta dal Giudice (in questo caso il Magistrato di Sorveglianza) l'espulsione nei confronti dello straniero detenuto per condanna definitiva (salvo che sia stato condannato per delitti particolarmente gravi), identificato, che si trovi in una condizione che legittimerebbe l'adozione di un'espulsione da parte del Prefetto, e debba scontare una pena di due anni, anche come residuo di maggior pena (quindi anche se ha già scontato una parte della pena e gli restano da scontare solo due anni).

Contro il provvedimento del Magistrato di Sorveglianza il cittadino straniero può proporre ricorso, entro 10 giorni, al Tribunale di Sorveglianza, che deve decidere entro

venti giorni (in questo tempo l'esecuzione dell'espulsione è sospesa).

Il periodo di divieto di rientro in Italia è in questo caso di 10 anni (mentre, stranamente, resta di cinque anni – o meglio non inferiore a cinque anni – nel caso di espulsione ordinata dal Giudice nella sentenza, in sostituzione della pena detentiva). In caso di rientro prima di tale termine riprende lo stato di detenzione e l'esecuzione della pena. Inoltre, in caso di violazione del divieto di rientro a seguito di espulsione comminata dal Giudice (sia essa a titolo di misura di sicurezza, a titolo di sanzione sostitutiva o di misura alternativa alla detenzione), lo straniero viene punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni (reato per il quale è previsto l'arresto obbligatorio e il processo direttissimo).

Lo straniero che rientra clandestinamente prima dei dieci anni (anche dopo nove anni), quindi, oltre a dover scontare i due anni di carcere che erano stati sostituiti con l'espulsione, rischia una nuova condanna ad una pena tra 1 e 4 anni.

la legge bossi-fini e il diritto di asilo

Avvertenza: al momento della stesura di queste note il regolamento di attuazione delle disposizioni relative al diritto d'asilo contenute nella legge n. 189/2002 "Modifica alla normativa su immigrazione e asilo" non è ancora stato emanato. Ciò comporta che alcune questioni, anche rilevanti, relative all'applicazione della norma, risultano non ancora definite.

È noto che l'Italia è l'unico Paese dell'Unione Europea che non ha ancora una legge organica in materia d'asilo. Tale vuoto normativo è alla base, da molti anni, di una situazione di grave confusione relativa all'esatto inquadramento del diritto d'asilo nel nostro ordinamento giuridico. Gli aspetti che maggiormente risentono negativamente di tale vacatio legis riguardano le forme di protezione quali il cosiddetto "asilo costituzionale" e il cosiddetto "asilo umanitario" che non sono riconducibili al concetto di status di rifugiato definito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 (ratificata dall'Italia con L. 774/54).

Gianfranco Schiavone
Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS)

La legge 189/2002, al pari degli interventi

legislativi che l'hanno preceduta, rinvia sine die l'inquadramento complessivo del diritto d'asilo ad una successiva legge organica. Lo scopo dichiarato dal Governo, con l'introduzione nel corpus delle norme sull'immigrazione di due soli articoli relativi all'asilo (art. 31 e art 32), è quello di contrastare il cosiddetto abuso delle istanze di asilo attraverso disposizioni in grado di scoraggiare la diffusione di queste ultime. Ma l'articolato introduce delle novità procedurali generali di grossa portata, che vanno ad incidere negativamente sulla possibilità per i richiedenti asilo di accedere ad un adeguato grado di tutela durante tutte le fasi della procedura, di potere godere di un esame equo e competente delle istanze di asilo e di una effettiva tutela giurisdizionale.

i. L'accesso alla procedura di asilo

Si tratta dell'aspetto sul quale la nuova legge non interviene; per ciò che attiene l'accesso alla procedura di asilo, nonché per ciò che attiene le condizioni ostative alla presentazione delle istanze di asilo restano in vigore le norme previste dall'art. 1 della L. 39/90. La mancata previsione di nuove norme, tuttavia, lascia inalterato l'annoso gravissimo problema legato alla mancanza di adeguate forme di tutela dei richiedenti asilo contro il rischio di "refoulement" (respingimento) nelle fasi più delicate di accesso alla procedura di asilo, più volte invocate dall'UNHCR e previste dalla futura Direttiva Europea sulle procedure di asilo, attualmente ancora in fase di discussione.

ii. Il trattenimento nei centri di identificazione e la "rinuncia" alla domanda per allontanamento dagli stessi

La L. 189/2002 all'art. 1bis introduce l'istituto del trattenimento dei richiedenti asilo: per la prima volta l'Italia introduce nel suo ordi-

namento norme che limitano la libertà personale e dei richiedenti asilo.

Le tipologie del trattenimento sono due:

a. La prima (art. 1bis co. 2 lettera a) si configura come misura obbligatoria e riguarda i casi di coloro che hanno presentato istanza di asilo essendo stati precedentemente colpiti da un provvedimento di espulsione o respingimento. Si tratta del trattenimento nei cosiddetti centri di temporanea permanenza e assistenza sottoposto al previsto controllo giurisdizionale, con la differenza che l'esecuzione eventuale dell'espulsione, comminata in precedenza, è subordinata all'esame di merito dell'istanza di asilo. Anche se le modalità e le condizioni del trattenimento appaiono abbastanza definite per legge, il grado di tutela garantito al richiedente asilo appare gravemente insufficiente, sia a causa della stessa tipologia del trattenimento, sia per la mancata previsione, nella norma, di quali debbano essere i diritti comunque garantiti al richiedente trattenuto (accesso alle informazioni che lo riguardano o possibilità di accedere a contatti esterni, possibilità di accedere a documentazione utile etc.)

b. La seconda ipotesi appare ancora più problematica e persino inquietante. Anch'essa si sdoppia: da un lato il trattenimento viene a essere previsto, come misura facoltativa, per un numero estesissimo di casi e situazioni, alcune delle quali definite con assoluta vaghezza (art. 1bis co. 1 lettere a), b), c), dall'altro si configura nuovamente (co. 2 b) come misura obbligatoria nei confronti di quei richiedenti asilo che risultino fermati per avere "eluso" i controlli di frontiera, "o subito dopo o, comunque, [si trovino] in condizioni di soggiorno irregolare". Si specifica che "il questore competente per il luogo in cui la richiesta è stata presentata dispone il trattenimento dello straniero

interessato in uno dei centri di identificazione di cui all'art. 1 bis, comma 3". Si precisa infine che (comma 4) "l'allontanamento non autorizzato dai centri di cui all'art. 1 bis, comma 3, equivale a rinuncia della domanda". Il trattamento, così come configurato dalla norma, pone seriissimi problemi di legittimità costituzionale poiché, se di effettivo trattamento si tratta, esso si configura come un provvedimento limitativo della libertà personale in insanabile violazione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Costituzione. Nessuno dei criteri indicati all'art. 13 della Costituzione appare infatti sussistere nella norma, né quello della tassatività, né della necessità, né dell'urgenza, e neppure quello della comunicazione all'autorità giudiziaria e successiva eventuale convalida di legittimità dell'atto.

La misura del trattamento appare come una misura di fatto generalizzata, tale da comprendere la quasi totalità delle domande di asilo. È del tutto evidente infatti come, gran parte di coloro che fuggono dal proprio Paese per timori di persecuzione sono costretti dalle circostanze a giungere "irregolarmente" nel Paese in cui chiedono protezione². Applicando il trattamento in modo generalizzato si vengono a violare i principi di ragionevolezza e proporzionalità che dovrebbero porsi a fondamento della Legge. Tale forzatura viene ad essere attuata, presumibilmente, allo scopo di accreditare e rafforzare nell'opinione pubblica un'immagine pregiudizialmente negativa dei rifugiati, quali soggetti potenzialmente pericolosi, o comunque da controllare più che da proteggere.

La previsione della rinuncia alla domanda di asilo a seguito di allontanamento non autorizzato, appare misura del tutto irrazionale poiché prevede una sorta di automatica

attribuzione di volontà al richiedente. Vale infatti la pena di richiamare l'attenzione sul fatto che il diritto d'asilo (e quindi anche il diritto di accedere ad una procedura di esame equo e competente della propria istanza) costituisce un diritto soggettivo della persona, costituzionalmente garantito, e non già un semplice interesse legittimo. Tanto ai richiedenti asilo "trattenuti" presso i centri di identificazione che ai richiedenti trattenuti presso i centri di temporanea permanenza e assistenza (CPT) viene ad applicarsi la cosiddetta procedura semplificata di esame delle istanze di asilo.

Nel caso dei centri di identificazione tale procedura dovrebbe durare complessivamente 20 giorni (art. 1 ter co. 2). In tale periodo il richiedente asilo non dispone di alcun titolo di soggiorno (art. 31 co. 1) rimanendo così in una "condizione sospesa", di persona che (quasi) non risulta presente nel territorio nazionale. Tale mancato rilascio di permesso di soggiorno temporaneo suscita non poche perplessità poiché impedisce al richiedente asilo di godere delle previsioni che la legge prevede per gli stranieri soggiornanti. Tale condizione di limbo rischia di incidere assai negativamente sull'accesso alla tutela giurisdizionale avverso il rigetto dell'istanza di asilo. Nel solo caso in cui la procedura semplificata non si concluda nell'arco di tempo previsto, "allo straniero è concesso un permesso di soggiorno temporaneo fino al termine della procedura stessa" (comma 5)

Nel caso di trattamento presso i CPT "il questore chiede al tribunale in composizione monocratica la proroga del periodo di trattamento per ulteriori trenta giorni per consentire l'espletamento della procedura" (comma 3) e comunque la durata complessiva della procedura accelerata non dovrebbe superare anche in tale caso i 20 giorni.

In che consiste, quando e a chi si applica dunque la procedura ordinaria? La legge non aiuta a trovare una risposta né dedica a questa nessun articolo. Solo un attento esame del testo fa supporre che essa esista come possibilità pressoché residuale da applicarsi per quelle eventuali situazioni nelle quali "...non ricorrano le ipotesi previste negli art. 1 bis e 1 ter..." (art. 31 co. 1). In tali situazioni "il questore territorialmente competente...rilascia, su richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento" (co. 1)

La natura del tutto ideologica del testo normativo, che mira a rendere l'intera materia dell'asilo oggetto di procedure "semplificate", ovvero "accelerate", "emergenziali", "straordinarie" (anche nell'esercizio dei poteri), non potrebbe risultare più evidente.

iii. Le commissioni territoriali

L'introduzione delle commissioni territoriali rappresenta un ulteriore elemento di novità. Esse vengono a sostituire il ruolo ed i compiti finora svolti dalla Commissione Centrale nell'esame di merito delle istanze di asilo. Esse sono "presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla conferenza stato-città ed autonomie locali e da un rappresentante dell'ACNUR" (art. 1 quater). Composizione abbastanza bizzarra.

Ad eccezione del rappresentante ACNUR (la cui presenza come membro effettivo costituisce un elemento di garanzia che la vecchia composizione della Commissione Centrale non assicurava), non si comprende quali siano i requisiti di competenza che dovrebbero essere posseduti dagli altri

membri delle commissioni, e, talvolta, neppure quale attinenza vi sia tra il loro "ordinario" lavoro e il delicatissimo lavoro richiesto presso la Commissione.

Esemplificativo in tal senso è il caso della presenza nella commissione di un funzionario di Polizia di Stato. La presenza infine del delegato dell'ente locale potrebbe costituire un elemento di decentramento interessante, e di coinvolgimento delle autonomie locali nella gestione di un fenomeno nel quale si trovano coinvolte per ragioni legate all'accoglienza sul territorio dei richiedenti. Tuttavia anche tale presenza, per esplicitare il suo potenziale positivo, andrebbe inserita in una riforma complessiva dell'organo di valutazione.

La struttura delle "commissioni territoriali" non è tale da permettere di configurare le commissioni stesse come organi "terzi" rispetto all'amministrazione dello Stato, dotati di reale autonomia valutativa e decisionale.

Ciò comporta che:

a. I membri delle singole commissioni territoriali dovrebbero essere individuati sulla base delle loro competenze in materia di diritto internazionale, di diritto europeo e di diritti umani;

b. La composizione delle commissioni territoriali dovrebbe essere articolata, prevedendo la partecipazione, oltre che di rappresentanti della pubblica amministrazione, anche di esperti in materia di diritti civili e diritti umani fondamentali (es. docenti universitari, magistrati fuori ruolo et). Ciò allo scopo prioritario di assicurare piena indipendenza alla commissione stessa ed evitare che l'esame delle istanze di asilo possa risultare influenzato da orientamenti politici o da valutazioni di ordine diplomatico o da qualunque altra valutazione che prescindano dalla sola analisi della

fondatezza del timore persecutorio lamentato dal richiedente.

Appare inoltre assai improbabile che le Commissioni territoriali possano essere in grado di acquisire nei pochi giorni disponibili per l'istruttoria delle istanze, degli elementi di verifica sulla fondatezza del timore persecutorio lamentato dal richiedente. Tale difficoltà è rafforzata dalla mancata previsione di una adeguata assistenza del richiedente asilo (trattenuto) da parte di soggetti indipendenti.

Il rischio che le decisioni in merito alle domande d'asilo vengano assunte in modo sommario risulta accresciuto se si considera che l'esame operato dalle commissioni territoriali costituisce, al di là degli eventuali rimedi giurisdizionali, l'unico esame di merito: non sono infatti previsti nella norma differenti livelli e gradi di esame delle domande da parte di organi di vertice della pubblica amministrazione.

È auspicabile che il regolamento di attuazione (art. 1 bis co.3) intervenga utilmente su aspetti fondamentali quali: a) l'indicazione dei requisiti di competenza per la nomina a membro della commissione (non specificati nella legge); b) il diritto del richiedente ad essere assistito da un legale o da una persona di fiducia nel corso dell'audizione e l'obbligo, da parte della commissione, di acquisire agli atti, ogni documentazione scritta o memoria integrativa prodotta dal richiedente; c) le modalità di funzionamento delle commissioni, affinché esse possano operare come organi della P.A. pienamente autonomi

La vecchia Commissione centrale, ribattezzata "Commissione nazionale" viene mantenuta in vita dall'art. 1 quinquies con una doppia funzione: da un lato essa "...ha compiti di indirizzo e coordinamento delle

commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni..." (co. 2), dall'altro lato attribuisce i "...poteri decisionali in tema di revoca e cessazione degli status concessi" (co. 2). A stretto rigore, la Commissione nazionale svolge infine, attraverso i suoi membri, un terzo ruolo assai importante, relativo alla revisione delle istanze di asilo.

iv. L'asilo umanitario

La legge prevede al co. 4 che "nell'esaminare le domande di asilo le commissioni territoriali valutano per i provvedimenti di cui all'art. 5 co. 6, del citato testo di cui al D.Lgs 286/98, le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e, in particolare, dell'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle garanzie fondamentali, ratificata ai sensi della L. 4.08.55 n. 848."

La norma, ben lungi dal definire un vero status giuridico assimilabile ad un "asilo umanitario" nei riguardi di coloro che, pur non avendo i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, non possono in ogni caso essere rinviiati nel Paese di origine, introduce comunque una innovazione importante nello scarno panorama normativo esistente. Le commissioni territoriali vengono infatti vincolate ad esaminare le domande di asilo non solo sotto il profilo del riconoscimento dello status di rifugiato, ma anche alla luce delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, ed in particolare della Convenzione Europea. Il cambio di prospettiva da ciò determinato potrebbe rivelarsi assai sensibile. La condizione del beneficiario delle forme di protezione umanitaria viene complessivamente a rafforzarsi poiché viene a prevedersi, seppure in modo assolutamente parziale, una sorta di "procedura

individuale” di riconoscimento di uno “status umanitario” avente caratteristiche distinte dallo status di rifugiato.

v. Il riesame e il ricorso giurisdizionale
Una delle maggiori modifiche introdotte dalla legge riguarda la previsione di una procedura di riesame della decisione adottata dalla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tale richiesta di riesame deve essere presentata dallo straniero trattenuto nel centro di identificazione, con adeguata motivazione, entro il termine di 5 giorni dalla comunicazione della decisione sulla richiesta di riconoscimento dello status.

Il riesame è affidato alla stessa commissione territoriale, integrata da un componente della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

In attesa della decisione, che deve avvenire entro 10 giorni, il richiedente asilo resta trattenuto presso il centro di identificazione. Resta ferma la possibilità di ricorso al Tribunale in composizione monocratica, da presentare entro 15 giorni; tuttavia “il ricorso non sospende il provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale” (co. 5), assunto a seguito del rigetto della richiesta di riconoscimento. Si precisa infatti che il ricorso potrà essere presentato “anche dall'estero tramite le rappresentanze diplomatiche” (co. 6).

Viene prevista soltanto la possibilità che il Prefetto, su richiesta dell'interessato, conceda l'autorizzazione a rimanere sul territorio nazionale fino all'esito del ricorso. Tale previsione normativa appare di una gravità evidente. Un ricorso che non sospenda il provvedimento di espulsione svuota di senso la tutela giurisdizionale del richiedente asilo, negandone l'effettività. Non si prevede quindi alcuna protezione contro i rischi di persecuzione e di tratta-

mento inumano e degradante da parte del richiedente asilo, rimpatriato nelle more del giudizio sulla decisione assunta dalla commissione territoriale, nell'ambito della procedura semplificata. Si spalanca la porta alla possibilità reale di una violazione ampia ed estesa dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 28 luglio 1951 nonché dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950.

Semplicemente incredibile è infine la previsione che sia il potere esecutivo (nella figura del Prefetto) a decidere se, quando e in quale misura, concedere all'interessato una “sospensiva” della misura di allontanamento, nelle more del giudizio di fronte al Tribunale ordinario, interferendo in tal modo con le competenze proprie della sfera della tutela giurisdizionale.

Le previsioni normative contenute nella legge si muovono infine in direzione del tutto divergente da quelle contenute nella bozza della Direttiva della Unione Europea sulle procedure minime³ (nonché contenute nell'articolo 17 della Risoluzione del Consiglio UE del 20 giugno 1995) che stabilisce come regola generale che la procedura di ricorso abbia l'effetto sospensivo e, che, nei soli casi in cui ciò non sia previsto (casi che debbono essere limitati e tassativamente definiti dalla legge) deve essere garantito il diritto del richiedente a rivolgersi ad un organo giudiziario (quindi non a un organo amministrativo) per richiedere la sospensione dell'espulsione.

Per ciò che attiene la procedura di riesame anch'essa non è scevra da interrogativi relativamente alla sua legittimità ed efficacia. Prioritariamente va osservato come nel caso configurato dall'art. 1ter co. 6 non si possa parlare di ricorso gerarchico in quanto la

medesima commissione territoriale "integrata" da un membro della commissione centrale non può certo essere considerata organo gerarchicamente superiore a quello che ha emesso l'atto di diniego, ai sensi del DPR 1199/71.

Si configura semmai un ricorso amministrativo atipico; quest'ultimo tuttavia non dovrebbe avere carattere generale, ma solo eccezionale, da applicarsi in casi limitati, tassativamente indicati dalla norma.

In conclusione: le disposizioni sull'asilo contenute nella L. 189/2002 risultano nel complesso gravemente peggiorative del quadro normativo finora vigente. La frammentarietà e l'incoerenza dell'articolato, più che frutto di un intervento legislativo approssimativo e frettoso, appaiono finalizzate al raggiungimento di precisi obiettivi di natura politica miranti da un lato a svuotare di effettività l'esercizio del diritto di asilo, dall'altro a declamare l'assoluta discrezionalità dell'amministrazione nell'assumere comunque le decisioni che ritenepiù opportune, senza risultare vincolata da procedure o da controlli sulla legittimità del proprio operato

vi. Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

L'art. 1 sexies istituisce il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati; si prevede che "gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria possono accogliere nell'ambito dei medesimi servizi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza nel caso in cui non ricorrano le ipotesi previste dagli art. 1bis e 1ter (co.1). Il Ministero dell'Interno con proprio decreto...provvede annualmente, e nei

limiti delle risorse del fondo di cui all'art. 1 septies, al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza di cui al co.1..." (co. 2)

Tale articolo, insieme all'art. 1 quater co. 4, costituisce l'elemento di più interessante innovazione introdotta dalla norma. Viene infatti ad essere riconosciuta l'importanza e il valore dei progetti e delle esperienze di accoglienza e tutela decenstrate realizzate da alcuni anni nel nostro Paese, da parte di amministrazioni locali, insieme alle organizzazioni del terzo settore e agli enti di tutela, attraverso una norma che permetta di mettere a regime tali esperienze, e potenzialmente rafforzarle ed estenderle.

L'art. 1 sexies sembra configurare un sistema nazionale di accoglienza e tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati basato su un approccio culturale radicalmente difforme (e potenzialmente alternativo) a quello indicato all'art. 1 bis, basato sui principi di libertà di movimento dei richiedenti asilo, sul coinvolgimento delle comunità locali, sul rispetto dei diritti del richiedente relativamente alla sua tutela legale e all'orientamento sociale, su una attenzione specifica alle situazioni più vulnerabili.

La portata effettiva dell'istituzione del servizio nazionale di protezione presso gli enti locali potrebbe essere fortemente limitata dal trattenimento dei richiedenti asilo nei centri di identificazione in un numero assai esteso di casi e dall'accesso alla tutela giurisdizionale. Per la chiarificazione di molti aspetti, di fondamentale importanza risulteranno i regolamenti di attuazione.

il mercato del lavoro ridisegnato dalla bossi-fini

Una delle innovazioni più importanti e più pericolose con tenute nella recente legge 189/2002 è senz'altro la sostituzione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro col contratto di soggiorno: il primo infatti, verrà "rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro" (art. 5, 3-bis). Tale norma stabilisce che si possa immigrare regolarmente in Italia solo se si è in possesso, al momento della partenza dal Paese di provenienza, di un contratto di lavoro, impedendo dunque che si possa immigrare in Italia per cercare lavoro. La durata del "permesso di soggiorno" equivarrà poi a quella del contratto, raggiungendo il para-

Fabio Raimondi
Tavolo dei migranti Vicenza Social Forum

dosso nel caso in cui, a fronte di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, essa non potrà comunque superare i "due anni" (art. 5, 3-bis, c).

Ciò significa che il lavoratore immigrato sarà soggetto a rinnovo del suo "contratto di soggiorno" nel migliore dei casi ogni due anni, regola che sancisce la sua precarietà comunque e in ogni caso.

La Bossi-Fini è una legge razzista e xenofoba, barbara e incivile, ma è anche, e non secon-

dariamente, una legge anti operaia e la testa di ponte per mezzo della quale il governo Berlusconi dà il via alla ristrutturazione del mercato del lavoro in Italia, secondo i criteri stabiliti dal Libro bianco di Maroni e dal recente Patto per l'Italia. È dunque una legge che non riguarda soltanto i lavoratori immigrati (anche se saranno i primi a pagarne il prezzo), ma anche i lavoratori italiani e, innanzitutto, gli operai, che saranno i primi ad essere investiti dalla sua nefasta ventata innovatrice.

Due sono i piani principali sui quali questa legge intende collocarsi. Il primo è quello del rapporto tra potere politico e potere economico. L'obbligo di possedere un lavoro per entrare regolarmente in Italia affirma la centralità del potere politico come strumento di controllo e governo del fenomeno migratorio: sarà l'esecutivo, attraverso la trasformazione delle ambasciate in uffici di collocamento e per mezzo dei decreti sui flussi, a decidere l'entità dell'immigrazione in Italia, sottraendola alle contrattazioni private. L'impossibilità per il migrante di venire in Italia in cerca di lavoro abolisce infatti la possibilità che egli, una volta giunto sul territorio nazionale, possa contrattare col padrone il suo ingresso nel mondo del lavoro e, ovviamente, lo impedisce anche al padrone. Tutto dovrà essere gestito centralmente e politicamente. Le stesse questioni dell'ordine pubblico, della sicurezza dei cittadini italiani e della criminalità non sono che un'altra faccia dello strumento che verrà utilizzato per 'governare' il 'problema', dando luogo alla progressiva militarizzazione del Paese (e non solo delle coste come già avviene) in base all'equazione ideologica, ma a quanto pare di grande presa sull'opinione pubblica, immigrato=criminale. È certo che questa

esigenza politica, soprattutto da parte leghista, sembra in contraddizione con la rappresentanza degli interessi della piccola impresa che essa dice di voler difendere: ma è solo apparenza. In realtà le procedure farraginose e insensate che dovrebbero garantire l'afflusso di manodopera immigrata in Italia agevolerebbero l'arrivo dei clandestini, verso i quali, per dimostrare l'efficacia della mediazione politica, verranno compiuti di tanto in tanto atti esemplari di contrasto alla loro 'invasione' (dall'affondamento delle carrette del mare, ai blitz che porteranno a espulsioni di massa).

Clandestinizzare il lavoro è l'unico modo ormai per favorire la piccola impresa modello Nord-Est (l'unica che vada sponsorizzata e aiutata) e il suo disperato bisogno di manodopera altamente flessibile (per poter così rincorrere ogni minima variazione del mercato) e a basso prezzo. Al contempo si penalizza la grande e media impresa, che tende ad assumere solo lavoratori regolari, rendendo appunto le procedure per il loro arrivo assai complicate e soggette alla discrezione del potere politico.

In questo modo, e veniamo al secondo livello, il lavoratore immigrato viene isolato socialmente (non è un caso che i ricongiungimenti familiari siano resi più difficili), ridotto a pura merce di scambio (tra l'Italia e i Paesi di provenienza: braccia in cambio di finanziamenti) e a mera forza lavoro sfruttabile, perché ricattabile a piacimento (tanto più se clandestina). L'abbassamento del costo del "lavoro migrante" però non potrà non riflettersi anche su quello dei lavoratori italiani, dando il via a un altrettanto forte processo di precarizzazione delle loro condizioni di lavoro e di vita (peraltro già in atto). Il lavoro (non importa se italiano o straniero, se bianco o nero) verrà reso migrante

sottraendolo progressivamente al sistema di garanzie del Welfare State (in pieno smantellamento già da tempo, anche grazie alle politiche del centro-sinistra) e modellato sulla condizione dei migranti, paradigma del futuro della condizione operaia. La rigidità del lavoro operaio va piegata disaggregandone le componenti e incuneando differenze all'interno del mondo del lavoro e tra i lavoratori, ridisegnandone i rapporti attraverso criteri gerarchici basati sul godimento, sempre precario, di privilegi che una volta erano diritti. È un processo di proletarianizzazione su vasta scala che ha lo scopo di abbassare il costo del lavoro e tracciare nuovi confini in base all'intensità territoriale e temporale dei capitali investiti. Come l'immigrato viene lasciato al proprio destino così l'operaio viene progressivamente privato anche delle più elementari garanzie e dei diritti acquisiti. L'abbassamento generale delle condizioni di vita è una conseguenza ben visibile inscritta in questa dinamica di erosione di una forma di esistenza emersa nelle lotte tra capitale e lavoro. È così che il lavoro diviene migrante e le condizioni in cui viene erogato diventano straniere, perché ogni operaio dovrà accettare sempre di più condizioni individuali e collettive più dure per accedere alla possibilità (non garantita) di lavorare: dovrà cioè cedere sempre più diritti contrabbandandoli con un salario che non 'acquisterà' più servizi: se i diritti acquisiti dalle lotte del movimento operaio nel secolo scorso erano l'espressione di un potere progressivamente conquistato, ora essi rappresentano la sanzione della fine di quel potere e il drastico ridimensionamento del potere contrattuale operaio. L'ambito lavorativo non è dunque un'ottica tra le altre, ma un particolare lento d'ingrandimento in grado di leggere le trasformazioni legate tanto al

lavoro industriale quanto a quello della produzione sociale.

La Bossi-Fini mira così a scatenare una guerra tra poveri che andrà a tutto vantaggio dei padroni, ma, seppur involontariamente, potrebbe anche essere l'occasione per costruire una nuova unità d'intenti e di lotte, a patto che si smetta di distinguere tra lavoratori immigrati e italiani come se fossero entità portatrici di problemi diversi, inconciliabili e in competizione tra loro. Con l'entrata in vigore di questa legge tutti gli operai di questo Paese hanno un problema comune: l'attacco al lavoro, alla sua qualità, alla sua visibilità e alla sua capacità di fornire i mezzi per una vita dignitosa. È il caso dunque di cominciare a mettere da parte visioni etniche della lotta contro questa globalizzazione che separino italiani e non (gli immigrati con gli immigrati per gli immigrati e gli italiani con gli italiani per gli italiani), perché è proprio questa legge che tende a cancellarne le differenze rendendoli tutti ugualmente deboli e succubi delle esigenze politico-economiche tanto delle folle politiche segregazioniste e securitarie quanto degli interessi del capitale e di chi lo possiede. Ciò che si rende necessario non sono momenti separati di autorganizzazione, ma un'organizzazione comune che sappia far fronte alla trasformazione radicale del lavoro e della vita degli operai di questo Paese.

la tela di penelope delle sanatorie

Alla data prevista, il 10 settembre 2002, la legge di modifica della disciplina dell'immigrazione è entrata in vigore e, con essa, la tanto discussa e contestata ma anche tanto attesa, sanatoria degli immigrati irregolari. Discussa perché ha sempre rappresentato uno spettro per gli spiriti xenofobi, quando la coalizione di centrodestra era all'opposizione e lanciava dure critiche se a vararla erano altri governi, promessa sottovoce durante la campagna elettorale, oggetto di scontro interno all'attuale maggioranza e poi di compromesso che ha consentito ai partiti che la compongono di accordarsi su altri punti. Attesa

Virginia Valente
Associazione Progetto diritti

dalle migliaia di persone che sperano di uscire dal limbo della loro esistenza, persone che lavorano in quasi tutti i settori della nostra economia ma privi di qualsiasi tutela accordata ancora ai lavoratori nazionali, costrette sempre a nascondersi per non cadere nelle maglie della repressione poliziesca che si abbatte su di loro, colpevoli di trovarsi sul suolo del Bel Paese senza averne il titolo. Da diversi mesi il numero delle persone presenti in Italia e

prive di permesso di soggiorno è andato crescendo per diverse ragioni. Una di queste è che molti di coloro che possedevano un permesso di soggiorno non hanno potuto rinnovarlo perché alla sua scadenza, pur lavorando, il loro datore di lavoro si rifiutava di regolarizzare il rapporto e la legge precedente, quella emanata dal centrosinistra, non dava la possibilità di rinnovare senza quella condizione. È difficile credere che i datori di lavoro che finora si sono rifiutati di regolarizzare i rapporti di lavoro in nero, lo facciano nel periodo stabilito dal decreto cosiddetto di emersione del lavoro irregolare. Un'altra ragione è che le necessità delle aziende italiane di manodopera esigono quote massicce di immigrati e le modalità d'ingresso legale richiedono un dispendio di tempo che ritengono di non potere permettersi. Inoltre la possibilità per i migranti di far ingresso regolare nel nostro Paese sono quasi nulle dal momento che la legge prevede la chiamata nominativa dall'Italia (tutte le leggi che finora si sono avvicendate hanno richiesto tale procedura) e che ognuno di loro, una volta ottenuta la chiamata, debba recarsi presso l'Ambasciata d'Italia nel loro Paese per richiedere il visto d'ingresso. Questa procedura, oltre a richiedere parecchio tempo per essere espletata, presuppone che il datore di lavoro in qualche modo conosca il lavoratore che dovrà assumere, non si capisce in che modo dal momento che quest'ultimo si trova in un altro Paese.

Un ulteriore problema è rappresentato dalla possibilità per chi intende recarsi nel nostro Paese, a vario titolo, di varcare la soglia dell'edificio che ospita una qualsiasi nostra Ambasciata all'estero. Sembra, infatti, a giudicare da quanto dicono tutti

quelli che di volta in volta ci provano, che dopo aver sostenuto lunghi viaggi per raggiungere le città dove hanno sede le nostre rappresentanze consolari nei loro Paesi d'origine, per riuscire ad entrare, bisogna superare una serie di ostacoli frapposti da impiegati eccessivamente zelanti, e che questi ostacoli si possano superare grazie all'intervento di costosi intermediari che si incontrano a volte nelle vicinanze dell'edificio. Quindi la difficoltà a far ricorso alla procedura regolare, unita al bisogno di emigrare il più presto possibile per guadagnarsi da vivere (e nel nostro Paese questa possibilità viene loro offerta) costringe molte persone a far ingresso in un Paese dell'Unione europea eludendo i controlli di frontiera.

Molte poi sono le persone che entrano con visto turistico, quindi in modo regolare, alla scadenza del visto, che consente un soggiorno molto limitato durante il quale non si può lavorare, si sono trattenute perché hanno trovato un lavoro chiaramente non in regola e la loro presenza sul territorio è diventata irregolare. La perdita del permesso di soggiorno a vario titolo ha determinato un processo di clandestinizzazione di una molteplicità di soggetti, alimentando il numero di lavoratori irregolari che fanno la fortuna di molte aziende che risparmiano moltissimo sui costi della manodopera.

Il testo contenuto nella legge Bossi-Fini, che prevede la regolarizzazione delle persone addette al lavoro domestico o di assistenza, e quello del decreto riguardante le altre categorie di lavoratori, sollevano molti dubbi.

Il primo riguarda i limiti posti dall'esclusione di coloro che sono stati colpiti da

decreto di espulsione permotivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno. Come si è già detto, molte persone non hanno potuto rinnovare il permesso perché il loro datore di lavoro si è rifiutato di metterle in regola, quindi sono state spinte nella clandestinità; non si comprende perché se i datori di lavoro non hanno provveduto prima, dovrebbero farlo adesso.

Le persone che non hanno mai avuto un permesso di soggiorno, che lavorano in nero, che hanno ricevuto un decreto di espulsione emesso a seguito di controlli a volte casuali, ma spesso a seguito di reiterate e proprie compiere alle forze dell'ordine presso abitazioni cresciute negli ultimi tempi, anche dopo la raccomandazione del Consiglio dei Ministri di limitare le espulsioni in vista della sanatoria, sono in numero considerevole e resterebbero escluse. Appare evidente che i provvedimenti di regolarizzazione andrebbero a sanare una situazione irregolare causata dalla legge precedente e che la nuova normativa, una volta scaduto il termine della sanatoria, riproporrà in modo maggiormente drammatico.

Un altro dubbio riguarda la possibilità per i richiedenti asilo di usufruire della regolarizzazione senza rinunciare alla richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato. Il problema maggiore è costituito, in questo caso, dal possesso di un documento d'identità. Nella maggior parte dei casi i richiedenti asilo non possiedono il passaporto e, nei casi in cui lo possiedono, devono consegnarlo alle autorità preposte alla ricezione e della domanda di asilo o rifugio e certamente non hanno contatti con le rappresentanze diplomatiche dei loro Paesi che dovrebbero rilasciare loro eventuali

attestazioni d'identità. È utile ricordare che i richiedenti asilo politico sono coloro che sono in attesa di riconoscimento dello stesso e fino al momento della decisione e in merito viene rilasciato loro un permesso di soggiorno provvisorio che non consente di lavorare; il titolo di viaggio, in sostituzione del passaporto, viene rilasciato dal Ministero dell'Interno soltanto dopo il riconoscimento. Sarebbe importante per queste persone, essendo il periodo d'attesa della decisione piuttosto lungo, poter usufruire della sanatoria senza dover rinunciare alla domanda di asilo che attribuirebbe loro uno status particolare.

Un ulteriore dubbio sorge sulla garanzia dell'alloggio da parte del datore di lavoro: in che modo può far fronte a questa esigenza? Per quanto riguarda i tempi, poi, previsti dal decreto per l'espletamento delle procedure di regolarizzazione, è poco credibile che vengano rispettati e se nel frattempo il rapporto di lavoro dovesse cessare, cosa che potrebbe accadere per diversi motivi, cosa ne sarebbe di coloro la cui pratica risulterebbe ancora in evasa? Questi sono alcuni dubbi emersi da una prima lettura dei provvedimenti, altri ne emergeranno una volta che le procedure saranno avviate, si spera che nei prossimi giorni le circolari chiariscano dei dubbi e sciolgano alcuni nodi. Per adesso le notizie che ci giungono da molti lavoratori immigrati sono allarmanti: uno dei primi effetti prodotti dalla sanatoria è un gran numero di licenziamenti.

I tempi della sanatoria

I datori di lavoro, che intendono regolarizzare un immigrato irregolare, devono ritirare presso le poste gli appositi moduli, compilarli e riconsegnarli sempre alle

poste. Per procedere alla regolarizzazione i datori di lavoro dovranno versare dei contributi. La spesa è di 290 euro più 40 di spese per colfe badanti (busta bianca) e di 700 euro più 100 per i dipendenti (busta blu). Per la prima categoria di lavoratori c'è tempo fino al 10 novembre, per i dipen-

denti – invece – solo fino al 10 ottobre. In questo secondo caso, possono accedere alla regolarizzazione i lavoratori immigrati che otterranno un contratto subordinato a tempo indeterminato o della durata di un anno. Ma bisogna aver lavorato, almeno, a partire dal 10 giugno.

note

1. Va segnalato come l'art. 1 septies disponga che "per la costruzione dei nuovi centri di identificazione è autorizzata la spesa nel limite massimo di 25,31 milioni di euro per l'anno 2003". Tale somma, già assai alta in termini assoluti appare sbalorditiva qualora si consideri che si tratta (ad eccezione del piccolo fondo previsto per i programmi di accoglienza decentrata presso i comuni, di cui al comma 1 dell'art. 1 septies), dell'unica previsione di spesa contenuta nella norma per ciò che attiene alla parte asilo.

2. La norma fa esplicito riferimento agli stranieri che vengono "fermati" per avere eluso i controlli di frontiera, e a coloro che soggiornano irregolarmente nel territorio nazionale. In linea teorica il trattamento non dovrebbe pertanto applicarsi a coloro che, pur avendo fatto ingresso irregolare in Italia si

presentano di loro spontanea volontà alle autorità per chiedere asilo. Il richiedente, entrato irregolarmente, che presenta la sua istanza di asilo in tempi ragionevolmente brevi non dovrebbe essere considerato come irregolarmente soggiornante. Tuttavia tale lettura della norma appare non univoca e v'è il concreto rischio che il trattamento venga esteso anche a tali casi. Parimenti il trattamento potrebbe riguardare (poiché non esplicitamente escluso) anche i minori non accompagnati che presentino richiesta di asilo, e altre situazioni di particolare vulnerabilità (es: donne in stato di gravidanza, malati, vittime di tortura).

3. Il Consiglio Europeo di Siviglia ha richiesto l'adozione di tale Direttiva entro il 2003.

centri di detenzione e ideologia sicuritaria

Malgrado le statistiche trionfistiche e la “stretta” sui controlli di frontiera, continuano ad arrivare in Italia migliaia di profughi e di immigrati esclusi da qualunque possibilità di ingresso legale e dunque costretti alla clandestinità. Non si contano più gli immigrati morti nel tentativo di entrare clandestinamente nel nostro Paese. Asfissati nei container, gettati in mare da scafisti senza scrupoli, o vittime delle nuove disposizioni con le quali si vorrebbe fermare le carrette del mare che trasportano clandestini – che sono spesso potenziali richiedenti asilo – attuando un vero e proprio blocco navale, anche al di

Fu **Ivìo Vassallo Paleologo**
Associazione per gli studi giuridici
sull’immigrazione (ASGI)

fuori dell e acque territoriali.
Ancora cadaveri che si aggiungono ad altri cadaveri disseminati nel Mediterraneo per i tanti affondamenti che nessuno denuncia, ancora sbarchi in Sicilia ed in Puglia, ed ingressi, meno visibili ma ancora più consistenti, alle frontiere settentrionali; con il consueto corollario di accaniti rastrellamenti per rintracciare immigrati senza scampo, con l’internamento dei nuovi arrivati nei

CPT e nei “centri di transito”, o di “identificazione” camuffati magari da centri di “prima accoglienza e soccorso”.

Quanto avvenuto ai pescatori di Porto Palo, indagati per avere imbarcato a bordo clandestini a rischio di annegare, evidenzia quali sono le nuove regole di comportamento che si vorrebbero imporre a chi avvista le carrette del mare; anche se poi non manca chi incrimina per omissione di soccorso i pescatori che si limitano ad avvertire i mezzi militari della presenza di imbarcazioni cariche di clandestini. Queste nuove regole di ingaggio, già applicate in occasione della tragedia di Lampedusa dello scorso marzo (con decine di morti), quando ad un peschereccio era stato imposto di rimorchiare una imbarcazione in procinto di affondare, senza procedere al trasbordo delle persone, gettano una luce sinistra sul prossimo futuro, quando le condizioni meteo peggioreranno ed altre tragedie del mare saranno conseguenza inevitabile delle nuove regole di “blocco navale” delle nostre coste. Ed intanto si intensificano i contatti internazionali e si stringono nuovi accordi di riammissione con Paesi caratterizzati da regimi autoritari come la Turchia e la Tunisia, per favorire il rimpatrio forzato di quanti vi erano transitati o ne erano fuggiti per ragioni di persecuzione politica. La pratica dell’internamento dei cd. clandestini, o anche degli immigrati privi di un valido titolo di soggiorno, nei “centri di permanenza temporanea ed assistenza” appare dunque destinata a diffondersi ben oltre le previsioni, e le concrete (spesso tragiche) esperienze maturate a partire dalla legge 40 del 1998.

In quest’ultimo anno si è arrivati persino alla proclamazione dell’ennesimo stato di emergenza-immigrazione da parte del

Governo, autorizzando tutte le strutture decentrate dello Stato ad adottare prassi al di fuori della normativa prevista per la creazione dei CPT e di non meglio definiti centri di transito.

I “vecchi” CPT aperti in Sicilia, in Puglia ed in altre parti di Italia a partire dal 1998, ormai scoppiano, come la cronaca di questa estate ha dimostrato senza possibilità di smentita; oppure sono stati chiusi (nel 2000, a Catania ed a Palermo-Termini Imprese) perché ingestibili. Esiste ormai un servizio regolare di autobus che consente il “trasferimento” verso la Calabria (Lamezia e Crotona) o verso la Puglia (Bari, Lecce o Restinco) di quegli immigrati sbarcati in Sicilia o a Lampedusa, che non possono trovare posto nei quattro centri siciliani.

La situazione non cambia per i richiedenti asilo, ed è già anticipata, di fatto, l’applicazione della nuova normativa (che prevede la detenzione anche per loro): in Puglia i centri di accoglienza funzionano ormai come veri e propri centri di permanenza temporanea, anche se sono costituiti da tende da campo e da roulotte.

La situazione di sovraffollamento dei CPT italiani (accresciuta dall’annuncio di una sanatoria – che si sta già rivelando un ennesimo imbroglio – e dalla chiusura dei flussi legali per lavoro non stagionale) peggiorerà drasticamente con l’entrata in vigore della nuova legge che raddoppia i tempi di detenzione (da trenta a sessanta giorni), prevedendo nei prossimi anni la attivazione di decine di centri di detenzione, per una spesa di oltre 50 milioni di euro all’anno. Di fronte alle nuove disposizioni in materia di espulsioni, sembra destinata a mutare anche la funzionalità dei cd. centri di permanenza temporanea, che, stando alla nuova legge,

dovrebbero essere affiancati da centri di identificazione (per i richiedenti asilo). Queste strutture detentive stanno diventando così la risposta normale rispetto al fenomeno costituito dalla crescita dei migranti da respingere o da espellere per effetto delle nuove disposizioni di legge, che restringono l'accesso alla procedura di asilo (ed anche per effetto delle disposizioni amministrative che consentono alla commissione centrale di intervenire direttamente nei CPT, accelerando al massimo l'accompagnamento forzato in frontiera di quanti vedono respinta la propria domanda di asilo).

La prima applicazione del Decreto Legge 51 dello scorso aprile ha in tanto consentito espulsioni sempre più sbrigative, già prima che la nuova legge entrasse in vigore, incidendo pesantemente anche sulla condizione di molti potenziali richiedenti asilo, ritenuti spesso come soggetti che hanno presentato istanze "manifestamente infondate" e dunque destinati al rimpatrio forzato; grazie anche alla "collaborazione" diretta dei rappresentanti dei Paesi di provenienza, con frequenti visite di consoli turchi e cingalesi (che hanno avuto libero accesso nei CPT pugliesi, magari in prossimità della visita della commissione per l'esame delle domande di asilo). Questi agenti diplomatici e consolari hanno potuto contattare direttamente i richiedenti asilo, garantendo formalmente un rimpatrio "tranquillo". In realtà, in assenza di avvocati ed interpreti indipendenti, hanno potuto procedere a schedature da utilizzare nei Paesi di provenienza, per intimidire i familiari di quanti insistono nella richiesta di asilo. Questo evidenzia la inutilità e il rischio legato alla domanda di asilo.

Gli accompagnamenti forzati in frontiera sono stati eseguiti, anche in questi casi,

prima che i magistrati potessero pronunciarsi sui ricorsi contro le decisioni della Commissione centrale o delle commissioni decentrate (che in alcune regioni, di fatto, operano già da tempo).

Tutto questo riguarda non solo il passato ma anche i prossimi mesi, in attesa che vengano istituite le nuove commissioni provinciali competenti ad esaminare in procedura abbreviata le istanze di asilo, strutture per le quali dovrà essere emanato un apposito regolamento entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova legge (e quindi entro il mese di marzo del 2003!).

Anche in futuro la espulsione dei clandestini appena sbarcati sarà comminata nella certezza che il richiedente asilo (al quale è stato negato l'accesso alla procedura) non potrà mai essere rimpatriato; questo succede ad esempio, nel caso dei Somali e dei Sudanesi, non fosse altro che per il divieto introdotto dall'art. 19 del T.U. 286 del 1998 (principio di non refoulement), ed ha la conseguenza di "scaricare" su altre Questure e Prefetture il problema della proposizione della domanda di asilo e del relativo contributo. Ma la "liberazione" del potenziale richiedente asilo, dopo la consegna del provvedimento di espulsione, gli dà solo una apparente sensazione di libertà, perché la persona rimane inserita per sempre nel SIS (Sistema Informativo Schengen), e non avrà in futuro altra possibilità che la condizione di clandestinità. In ogni caso questi soggetti fanno perdere rapidamente le proprie tracce e né gli avvocati, né le associazioni riescono a fornire alcun tipo di tutela: un altro vero regalo per il racket.

Al di là delle crescenti difficoltà di ingresso nei centri di detenzione, si riscontra un continuo tentativo di delegittimazione delle

associazioni e degli avvocati che difendono gli immigrati ed i richiedenti asilo. Si nega addirittura che gli avvocati nominati dai richiedenti asilo possano presentare una istanza di ammissione a tale procedura "atteso che solo il richiedente può fornire quegli elementi biografici che possano fondare la sua domanda". In questo modo, considerando lo stato di restrizione della libertà personale del richiedente asilo e l'impossibilità di esprimersi in italiano (o in inglese e francese), oltre che per la assenza di interpreti indipendenti, e di informazioni obiettive al riguardo, si chiude di fatto ogni possibilità di richiedere asilo.

La sollecitazione che le associazioni rivolgono alle Questure per entrare nei centri di detenzione ed ascoltare un immigrato che manifesta la propria volontà di chiedere asilo è vissuta sempre con fastidio, e con la preoccupazione che anche altri immigrati che vengono a conoscenza della possibilità di liberazione tramite la richiesta di asilo si "aggrappino" a questa ultima possibilità. Ma anche questo problema ricade nella responsabilità di chi gestisce queste strutture nella più totale promiscuità, ritardando la liberazione dei veri richiedenti asilo ed affidando di fatto il ruolo di interprete a qualche immigrato "di fiducia", più esperto degli altri e capace di parlare l'italiano. Tutti i potenziali richiedenti asilo che giungono in Italia (una volta rinchiusi nei centri di detenzione) sono sospettati di recinza sull'esito percorso seguito nel loro viaggio, e gli immigrati, prima di poter presentare formalmente la richiesta di asilo, sono sentiti più volte dalla polizia che cerca soprattutto di scoprire la organizzazione che li ha fatti arrivare nel nostro Paese. Questo, in molti casi, com'è verificato dopo la strage di Lampedusa alcuni mesi fa, alimenta un clima di intimidazione

che può comportare un'aprima dichiarazione di false generalità, o di false nazionalità, da parte di persone doppiamente intimorite: dagli scafisti con i quali sono costretti a convivere, e da chi interessa solo conoscere, a tutti i costi, in ogni modo, le tappe del viaggio che li ha condotti in Italia. In questo modo si dimentica che l'ingresso clandestino rimane l'unica via di fuga consentita ai profughi da una legislazione che antepone il contrasto all'immigrazione clandestina al rispetto dei diritti fondamentali dei migranti.

La nuova disciplina dei centri di detenzione (soprattutto per il raddoppio dei tempi di trattenimento) comporterà trattamenti inumani e spesso inefficaci (ai fini di una effettiva espulsione) nei confronti degli immigrati irregolari, restringendo l'accesso effettivo alle procedure dell'asilo e della protezione umanitaria. In questo modo, considerando oltre ai centri di detenzione, la chiusura drastica delle frontiere, le misure di blocco navale, la discriminazione e lo sfruttamento dei migranti irregolari, si alimenterà la condizione di clandestinità anche tra i potenziali richiedenti asilo con un clima di intolleranza che potrebbe compromettere occasioni di convivenza pacifica e sicurezza (non solo dei cittadini, ma anche dei migranti).

Nei rapporti tra italiani ed immigrati sono già percepibili sintomi evidenti di questo degrado determinato dalla cultura dell'egoismo dalle ideologie sicuritarie e dagli interessi economici e politici di chi gestisce attualmente le politiche migratorie a livello nazionale ed europeo.

Per contrastare tutto questo occorre che si diffondano le capacità di denuncia, di assistenza, di proposta politica. Una diversa politica dell'immigrazione è possibile, a condizione di non farsi condizionare dagli

errori del passato e dalla rincorsa elettorale. Va garantita la legittimità, anche costituzionale, delle procedure di rimpatrio forzato. Vanno trovate alternative alla detenzione amministrativa, anche per gli immigrati che escono dal circuito carcerario, con concrete possibilità di reinserimento. Occorre aprire i centri di detenzione alle associazioni, garantendo i diritti di visita e di comunicazione ancora garantiti dalla legge vigente. Occorre evitare in particolare che le nuove

direttive comunitarie in materia di immigrazione e sicurezza cancellino il diritto di asilo. Bisogna che tutte le ONG operanti in Italia si facciano carico - se ne ricorrono i presupposti - della applicazione diretta dell'art. 10 della nostra Costituzione, che prevede un diritto di asilo politico più ampio di quello riconosciuto dalla Convenzione di Ginevra (che limita l'azione dell'ACNUR), e questo anche quando gli immigrati sono internati nei centri di detenzione.

la fortezza europa e le politiche migratorie

L'impegno a "comunitizzare" le politiche in materia di immigrazione e asilo nell'arco di cinque anni risale all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (maggio 1999).¹ Ma il processo di armonizzazione in questa materia ha trovato l'ostacolo principale nella reticenza dei singoli Stati a rinunciare alla propria sovranità e a trasferirla alle istituzioni comunitarie. In secondo luogo l'unico versante su cui i governi nazionali sembrano agire in sintonia, sia a livello politico che tecnico, è ancora prima di una effettiva armonizzazione delle politiche a livello formale, è quello delle politiche di ammissione e di lotta all'immigrazione illegale. Non diversamente da

Grazia Naletto
Associazione Lunaria

quanto avviene in altre regioni del pianeta, "la sovranità dello Stato e il controllo dei confini terrestri, aeroportuali o delle sedi consolari nei Paesi di invio si trovano al centro degli interventi di regolamentazione (...) la politica dell'immigrazione si fonda sul presupposto che l'ingresso di immigrati sia esclusivamente il risultato dei loro comportamenti; il Paese di accoglienza è considerato un agente passivo, estraneo al processo di immigrazione."²

Lesam e delle attività di Commissione e Consiglio promosse da Tampere in poi evidenzia la prevalenza di un approccio che non coglie (o non vuole cogliere) il nesso esistente tra politiche migratorie, il complesso delle politiche economiche e sociali dell'Unione e degli Stati membri e il modello di sviluppo plasmato dal processo di globalizzazione. Per questi motivi, sebbene siano state presentate diverse proposte di direttiva in materia di integrazione e di migranti e di asilo, le sole misure adottate in via definitiva sono quelle che mirano a restringere le politiche di "ammissione". Con l'acquis Schengen incorporato nel Trattato di Amsterdam, l'Ue ha creato un sistema di libera circolazione interna fondato sullo stretto controllo delle frontiere esterne e nel Consiglio di Tampere (15-16 Ottobre 1999), dedicato alle politiche in materia di "Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia" ha individuato gli assi su cui avrebbero dovuto articolarsi le politiche migratorie comunitarie: collegamento di queste alla politica estera dell'Unione attraverso forme di "partenariato con i Paesi terzi interessati"; "istituzioni e di un regime europeo comune in materia di asilo"; "ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi"; gestione più efficace dei flussi migratori e politica comune in materia di visti e documenti falsi, "lotta all'immigrazione illegale" e cooperazione nel controllo delle frontiere esterne.

Nel periodo compreso tra il Consiglio di Tampere e quello di Laeken (15 dicembre 2001), la Commissione ha elaborato due importanti Comunicazioni che, nel contesto di una apparente ripresa economica e sull'onda delle suggestioni provocate dalla pubblicazione di un rapporto UNDP sulla

popolazione³, propongono un approccio che intacca la scelta dell'opzione zero prevalsa nelle politiche migratorie dei Paesi europei dagli anni 70 in poi.

La Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento⁴ su "una politica comune in materia di immigrazione" del 22 Novembre 2000 evidenzia come sia necessario inaugurare una politica comune, capace di cogliere le novità della nuova congiuntura economica, del mercato del lavoro e le tendenze del bilancio demografico europeo caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione. La Commissione propone dunque un approccio integrato che coordini le politiche di controllo dell'immigrazione con le politiche di integrazione sociale e solleciti l'avvio di una politica migratoria comune che "agevoli e non ostacoli" le migrazioni economiche, sia pure tenendole sotto controllo, in funzione delle esigenze del mercato del lavoro.

Su queste basi, l'11 luglio 2001 la Commissione consegna al Consiglio e al Parlamento Europeo una nuova Comunicazione relativa a "un metodo di coordinamento aperto della politica comunitaria in materia di immigrazione"⁵ che dovrebbe ispirare il lavoro dell'Unione per i successivi sei anni. Il metodo di coordinamento qui proposto prevede l'approvazione da parte del Consiglio di orientamenti pluriennali per l'Unione in materia di immigrazione, corredati di un calendario per il conseguimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine e la presentazione da parte dei singoli stati membri di Piani Nazionali di Azione che annualmente dovrebbero fornire aggiornamenti sull'attuazione degli orientamenti europei e proposte di lavoro per l'anno successivo. Le linee guida suggerite in questa comunicazione sono:

l'adozione di un approccio generale che contempli le diverse categorie di migranti e colga il nesso esistente tra "più elastiche condizioni di ingresso dei migranti per fini economici", domande di asilo e immigrazione "clandestina", tra lotta al lavoro nero e pressione migratoria e tra politiche di integrazione e contributo allo sviluppo economico e sociale; l'istituzione nei Paesi di origine di servizi di informazione e sulle possibilità di ingresso regolare e sulle procedure relative alle domande per permesso di soggiorno, lo scambio di informazioni tra i servizi consolari degli stati membri nei Paesi di origine, soprattutto in materia di visti, e lo sviluppo di campagne di sensibilizzazione sui rischi di rimanere vittime di tratta o di trafficking; l'adozione di misure che permettano di seguire i movimenti illegali delle persone, di sanzionare "in modo adeguato" le attività di trafficking e di rafforzare le frontiere esterne: la previsione da parte delle legislazioni nazionali di "procedure semplici e trasparenti" per il trattamento delle domande di accesso al mercato del lavoro; la revisione delle norme che limitano la circolazione dei migranti tra Paese di origine e Paese di residenza, coinvolgendo i migranti in progetti di sviluppo, iniziative commerciali e di formazione nel Paese di origine e il sostegno ai rimpatri volontari; il coinvolgimento delle istituzioni locali, delle parti sociali, della società civile e dei migranti stessi nell'elaborazione di una strategia di integrazione, lo sviluppo di misure mirate all'integrazione delle donne e dei migranti di seconda generazione.

La Comunicazione riserva dunque una particolare attenzione alla funzionalità dell'immigrazione economica alle esigenze del mercato del lavoro, accentuando l'importanza delle politiche di integrazione, benché subordinate alle esigenze del mercato del lavoro. Inoltre contestualizza l'asilo nell'ambito del più generale fenomeno delle

migrazioni internazionali, cogliendo il nesso esistente tra l'uso strumentale e della procedura di asilo e l'eccessiva restrizione dei canali di ingresso regolare per i migranti economici.

Purtroppo l'attenzione della Commissione e del Consiglio a partire dal Consiglio di Laeken torna a privilegiare la lotta all'immigrazione illegale⁶, mentre le principali proposte di direttiva relative all'asilo e alle politiche di integrazione restano congelate⁷. Cooperazione tra i servizi responsabili del controllo delle frontiere esterne e creazione di "un meccanismo o servizi comuni di controllo delle frontiere esterne"⁸, costituzione di un'unità di esperti composta dai responsabili delle guardie di frontiera degli stati membri con il ruolo di coordinare progetti pilota sul campo e affrontare le situazioni di emergenza; istituzione di una scuola europea di formazione per le guardie di frontiera; installazione (nel medio periodo) di un satellite comune (all'interno del sistema Galileo) per il controllo delle frontiere esterne; accelerazione dell'integrazione della politica dei flussi migratori nella politica estera dell'Unione e conclusione di accordi europei di riammissione con i Paesi di origine⁹, sviluppo di una seconda generazione del Sistema di Informazione Schengen (SIS)¹⁰ in vista dell'allargamento dell'Unione Europea¹¹: sono tutte misure che ripropongono una (illusoria) convinzione che considera le politiche repressive come principale strumento di lotta all'immigrazione illegale e di controllo dei flussi migratori in generale.

Va letta in questo contesto la Conferenza Ministeriale ASEM (Meeting Euro-Asiatico) di Lanzarote del 5 aprile 2002 sulla Cooperazione per la gestione dei flussi migratori fra Asia e Europa. La dichiarazione finale assume l'obiettivo della lotta all'immigrazione illegale e impegna i firmatari a "sviluppare lo scambio

di informazioni sui flussi migratori, incluse le rotte usate e dalle reti di trafficanti e di sfruttamento delle persone” anche attraverso il sostegno alla formazione e all’assistenza tecnica delle autorità preposte al controllo delle frontiere. Viene inoltre sottolineata l’importanza della “cooperazione nelle politiche di rimpatrio dei migranti illegali” e proprio su questo tema la Commissione è intervista con la pubblicazione di un Libro verde¹².

Il ritorno all’impostazione della fase di Schengen e a un approccio securitario nelle politiche migratorie emergono dunque in tutte le sedi. Persino la presentazione del Rapporto sulla situazione sociale 2002 della Commissione costituisce l’occasione per sminuire gli effetti positivi dell’immigrazione. Il comunicato che annuncia la pubblicazione del rapporto esordisce affermando che “l’immigrazione non potrà mai neutralizzare da sola gli effetti dell’invecchiamento della popolazione in Europa e non può risolvere i problemi del mercato del lavoro europeo”. Il giorno dopo a Roma (30 maggio 2002) in una conferenza a cui partecipano i Ministri degli Interni dei 15 Paesi UE e dei 13 Paesi candidati, il ministro degli interni Scajola presenta il progetto di fattibilità di una polizia di frontiera europea avanzato dall’Italia in collaborazione con Belgio, Francia, Germania e Spagna. Il piano prevede il coordinamento delle polizie di frontiera, lo sviluppo di attività di pattugliamento miste e l’armonizzazione della formazione delle risorse umane. L’Italia si candida a ospitare una eventuale agenzia di coordinamento. L’impianto del piano di fattibilità viene ripreso nel Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, approvato dal Consiglio Giustizia e Affari Interni, e nelle conclusioni finali di Siviglia.

La riunione del Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002 va letta dunque alla luce di un percorso, pressoché ininterrotto, che vede al centro delle preoccupazioni europee la difesa della Fortezza Europa e la lotta all’immigrazione illegale. Se non è passata la proposta di José María Aznar, Blair e Berlusconi, di adottare misure sanzionatorie sul piano della cooperazione e allo sviluppo nei confronti dei Paesi di origine dei migranti che non collaborano a sufficienza nella lotta all’immigrazione illegale e nelle politiche di riammissione, il documento finale prevede comunque un “meccanismo permanente di valutazione delle relazioni con i Paesi terzi che non collaborino” sulla base del quale il Consiglio, all’unanimità, “potrà adottare misure o assumere posizioni nel quadro della politica estera e di sicurezza comune”. Inoltre si prevede che “in qualsiasi futuro accordo di cooperazione, accordo di associazione o accordo equivalente che l’Unione Europea o la Comunità Europea concluderà con qualsiasi Paese sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina”. L’Art. 1 della legge 189/2002 “Modifica alla normativa su immigrazione e asilo” è dunque in linea con gli indirizzi europei.

Sempre a Siviglia è stato stilato un fitto calendario di impegni: il riesame entro la fine del 2002 della lista degli Stati i cui cittadini sono soggetti all’obbligo del visto per l’ingresso nell’Unione; l’adozione di un programma di rimpatri e, in particolare, di un “rapido” programma di rimpatri per l’Afghanistan; la presentazione entro il marzo 2003 di un piano di fattibilità di un sistema comune di identificazione dei dati contenuti nei visti; la “rapida” conclusione degli accordi di riammissione in fase di negoziazione con i Paesi

terzi; la cooperazione per la gradual e introduzione della gestione integrata delle frontiere esterne e attraverso la creazione di un organo comune di esperti e l'avvio im media to di progetti pilota in questo campo entro il 2002; l'approvazione nel prossimo Consiglio Giustizia e Affari Interni di tre atti normativi sulla lotta contro la tratta di esseri umani, la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e la definizione di favoreggiamento dell'in-

gresso, del transito e del soggiorno illegali. Dunque da Schengen in poi la costruzione della Fortezza Europa è un obiettivo perseguito da tutti i Governi europei, indipendentemente dalla loro connotazione politica, sebbene esso sia stato negli ultimi anni "corretto" in funzione delle esigenze del mercato del lavoro europeo. Il ritorno delle destre al governo di molti Paesi dell'Unione rende improbabile un cambiamento di rotta nel breve periodo.

note

1. Utili fonti di informazione e aggiornamento sulle politiche europee in materia di immigrazione e asilo sono: MigraCtion, bollettino trimestrale curato dal Cespi www.cespi.it; il bollettino Asgi Europa curato da Chiam Favilli disponibile sul sito www.atlan.te.org; la banca dati delle misure europee adottate e in corso di elaborazione di UCODEP sul sito www.ucodep.org; il bollettino settimanale dell'Ecre disponibile su www.ecre.org. Si vedano inoltre: Sciortino G., L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa, Milano, Franco Angeli, 2000; L. Scagliotti (a cura di), Unione Europea: politiche comuni di immigrazione e asilo, lotta contro il razzismo e la discriminazione, Gruppo Pse al Parlamento Europeo, Torino, 2001; L. Zanfrini, Learning by Programming, Secondo rapporto sui fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori, Milano, Franco Angeli, 2001, pag.33-52.
2. S. Sassen, Globalizzati e sconfortati, Il Saggiatore, Milano 2002, pag.39.
3. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Replacement Migration: Is It A Solution to Declining and Ageing Populations?, Nazioni Unite, New York, 2000. Il rapporto sottolineava come le migrazioni potrebbero costituire una delle risposte all'invecchiamento della popolazione mondiale.
4. COM (2000) 757.
5. COM (2001) 387.
6. Ci riferiamo alla Comunicazione della Commissione del 15 novembre 2001 su "una politica comune in materia di immigrazione illegale" COM (2001) 672, alle conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken (15 dicembre 2001) e alla Comuni-

cazione della Commissione del 7 maggio 2002 al Consiglio e al Parlamento Europeo "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea" COM (2002) 233.

7. Le direttive adottate in via definitiva dal Consiglio in materia di immigrazione e asilo si limitano alla Direttiva 2001/40/CE del 28 maggio 2001 relativa al riconoscimento reciproco delle espulsioni, alla Direttiva 2001/51/CE del 28 giugno 2001 sulle sanzioni ai vettori e alla Direttiva 2001/55/CE del 20 luglio 2001 sulla protezione temporanea. Mentre non si è ancora giunti alla adozione delle proposte di direttiva relative al ricongiungimento familiare, circolazione dei cittadini da Paesi terzi, soggiorno di breve durata per le vittime dell'immigrazione illegale, standard minimi delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e sulle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo. Per un elenco esaustivo si veda la banca dati di Ucodep cit.
8. Conclusione N.40 del Documento finale approvato dal Consiglio di Laeken 15 Dicembre 2001.
9. Queste indicazioni sono contenute nella Comunicazione della Commissione COM (2002) 233 cit.
10. Il SIS è una banca dati che contiene informazioni sui cittadini di Paesi terzi respinti o espulsi da uno degli stati membri su cui grava un divieto di reingresso.
11. Vedi Decisione del Consiglio dei Ministri dell'Interno e della Giustizia (GAI) 2001/886 del 6 Dicembre 2001.
12. Libro verde della Commissione su una politica di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli stati membri COM (2002) 175 def. Del 10 aprile

una nuova cittadinanza per abbattere il muro dell'apartheid

“Passerò il resto della vita da schiavo, a fare massacranti lavori manuali. Sono quella che chiamano una ‘nonpersona’”

Philip Dick, *Scorrete lacrime*, disse il poliziotto (1976), Milano 1998.

Ai nostri giorni, parlare di estensione della cittadinanza ai cosiddetti extracomunitari residenti in Europa, avanzare l'idea di una cittadinanza allargata, riformulata, affrancata dal legame con le cittadinanze nazionali, può suonare derisorio. Infatti, talmente negativo è il clima politico e sociale in tutta Europa – e non solo in Italia – per ciò che concerne i diritti dei migranti, così radicati e insediati

Annamaria Rivera

Docente di etnologia all'Università di Bari

persino in istituzioni e governi sono gli umori e la cultura xenofobi, così regressive le politiche nazionali dell'immigrazione, tese come sono a limitare drasticamente il diritto di soggiorno e di circolazione, che l'idea di estendere i diritti che discendono dalla cittadinanza a ogni persona indipendentemente dalla sua origine e dalla sua nazionalità, sembra utopia d'altri tempi. Eppure è solo nel quadro di una battaglia per l'allargamento della cittadinanza su

scala almeno europea che è possibile, e realistico, pensare di contrastare la “filosofia” che ispira leggi quale la Bossi-Fini: l’idea di fondo che sottende questa pessima legge è infatti che i migranti siano non già soggetti di diritto e futuri cittadini, ma “lavoratori-ospiti”, anzi merce-lavoro di passaggio, da utilizzare finché serve, meglio se deprivata di diritti e dunque più ricattabile e ridotta a pura funzionalità.

Per contrastare, culturalmente e praticamente, questa idea nefasta non occorre solo tentare di allargare le maglie della stretta rete costruita da questa infausta legge per tenere i migranti nella condizione di non persona (strappare ogni possibilità di regolarizzazione è sicuramente doveroso e urgente), ma è necessario anche e soprattutto mettere in atto una strategia europea che inneschi processi di cittadinanza dei migranti. Uso qui questo termine per sottolineare che l’estensione della cittadinanza ai non comunitari non è solo questione di status giuridico e non passa solo attraverso meccanismi giuridici migliori di quelli attuali, ma è un processo che non può che basarsi sulla dialettica conflitti/solidarietà, un processo che esige che gli stessi migranti ne siano gli attori principali. Il che sta già avvenendo: i sans-papiers francesi, i migranti italiani, gli “extracomunitari” di tutti i Paesi comunitari che occupano chiese, organizzano scioperi del lavoro migrante, civilmente attivano conflitti e rivendicazioni, si comportano come cittadini di fatto, anzi come cittadini-modello, si può dire, se è vero che il conflitto, la partecipazione, il farsi soggetti attivi nei confronti delle istituzioni sono il sale della democrazia.

Infatti, le questioni che ruotano in torno all’estensione della cittadinanza non hanno come posta in gioco solo l’alternativa fra

inserimento o emarginazione sociale, fra egualitarizzazione o discriminazione, fra uguaglianza dei diritti o apartheid, ma anche una questione di portata più generale: la sorte della convivenza, della democrazia e dello stato di diritto in Italia e in Europa.

Non è pensabile, come più volte ho rimarcato Etienne Balibar (vedi, per es., “Le droit de cité ou l’apartheid?” in: AA. VV., Sans-papiers, Parigi 1999) che un’Europa democratica possa costruirsi sulla base di un apartheid. Di fatto, più di tredici milioni di residenti non-cittadini, esclusi dalle cittadinanze nazionali e dalla cittadinanza europea designata da Maastricht e Amsterdam, privi di diritti o con diritti differenziati, costituiscono un apartheid in senso proprio, “che rischia di diventare esplosivo”, come scrive Balibar. La cosiddetta cittadinanza europea, garantendo il diritto di voto amministrativo nei Paesi di residenza e il diritto di petizione e di ricorso presso i tribunali europei ai soli cittadini nazionali dei Paesi-membri, non è una vera cittadinanza europea poiché esclude ampi settori di popolazione residenti – in molti casi da più di una generazione – solo perché provenienti da “Paesi terzi”. Benché indispensabili all’economia, alla cultura e alla vita civile dell’Europa, la loro presenza è così in sostanza dichiarata illegittima, anche quando hanno permessi di soggiorno di lunga durata o permessi: in tal senso essi davvero “sono tutti clandestini”.

Basandosi sul criterio della provenienza, la “cittadinanza europea” è dunque palesemente discriminatoria, e non solo: essa rischia di legittimare la xenofobia e il razzismo, proprio perché stabilisce che il conferimento dei diritti dipende dalle origini. La stessa carta dei diritti europea, pur avanzata per certi versi, è su queste questioni ambigua e reticente.

Va detto tuttavia che, malgrado gli umori xenofobi diffusi, l'idea di una cittadinanza basata sulla residenza va prendendo qualche varco anche in alcuni ambiti istituzionali europei, sia pure non decisivi: recentemente il Comitato sociale europeo ha rilanciato la proposta di estendere la cittadinanza europea ai non-nazionali che risiedono regolarmente sul territorio dei Paesi-membri da almeno cinque anni, una proposta che a suo tempo fu avanzata dagli altri dal gruppo incaricato dalla Commissione europea di indagare sul pogrom di El Ejido, in Andalusia.

Il movimento che in tutta Europa si batte contro la xenofobia e il razzismo e per i diritti dei migranti farebbe bene, a mio avviso, a raccogliere questa proposta e a farne oggetto di una campagna europea. Non che il conferimento dei pochi diritti sanciti attualmente dalla cosiddetta cittadinanza europea sia risolutivo rispetto alla condizione sociale e giuridica dei migranti, ma esso avrebbe un valore politico e simbolico assai importante, poiché contribuirebbe a mettere in crisi l'idea diffusa della illegittimità e/o transitorietà della presenza nei Paesi europei delle persone "d'origine immigrata". Inoltre, il diritto di voto nelle elezioni amministrative, che ne discenderebbe, sarebbe anch'esso un cuneo nel muro dell'apartheid; per non considerare il fatto che in tal modo si potrebbe aggirare la pervicace ostilità verso il diritto di voto alle persone immigrate che in Paesi quale l'Italia mostra di avere la maggioranza delle forze politiche. Il diritto di voto potrebbe contribuire ad attenuare la condizione di soggezione e di minoranza cui sono costretti i migranti: esso è un mezzo per entrare in qualche modo nella sfera pubblica, contro il confinamento in ghetti o in spazi di "clandestinità", e per

accedere ai diritti di espressione e alle possibilità di lotta che essi offrono.

Ma la battaglia per l'allargamento della cittadinanza sarebbe inefficace se non avesse come obiettivi anche la difesa e l'allargamento del diritto d'asilo, gravemente minacciato ormai in tutta Europa, nonché la chiusura dei centri di detenzione in cui vengono rinchiusi "irregolari" e richiedenti asilo: centri che, per quanto illegittimi rispetto alle costituzioni di molti Paesi europei, sono ormai divenuti un vero e proprio sistema che ricopre l'intero territorio europeo e che contribuisce grandemente a tenere le persone immigrate in una condizione di perenne precarietà, paura, ricattabilità, in tal modo rafforzando la condizione di apartheid.

Tutto ciò, lo ripeto, non può essere ottenuto solo grazie alla mente illuminata di qualche eurocrate europeo; né la questione dei diritti di cittadinanza è separabile dalla battaglia contro le inique forme di sfruttamento, spesso "selvaggio", e contro la moltiplicazione di rapporti di lavoro servili cui è sottoposta tanta parte dei lavoratori e lavoratrici immigrati. La battaglia per forzare le porte della cittadella e della civitas europee esige che gli stessi migranti si facciano soggetti di conflitti e rivendicazioni, e che i movimenti che li appoggiano trovino una piattaforma e un linguaggio comuni.

costruire la cittadinanza civile e sociale dei migranti

Un aspetto rilevante nella definizione e di politiche per i migranti - alternative a quelle oggi vigenti in Italia, con connotati particolarmente razzisti, e, più in generale in Europa - riguarda l'elaborazione di un nuovo concetto di cittadinanza, per cui si è cittadini (di uno stato, di un'unione di stati) in quanto si vive in un determinato territorio e non più per "jus sanguinis", con le conseguenze che ne derivano sul piano dei diritti politici, civili, sociali. Questa indicazione vale, ovviamente, per il processo di individuazione del cittadino europeo, nell'ambito della fase costituente dell'Europa, ma deve anche essere al centro delle concrete iniziative a livello di ogni

Moreno Biagioni
Consulta per l'immigrazione Anci Toscana

singolo Stato e quindi, per quel che ci riguarda, nello sviluppo dell'azione volta a contrastare le conseguenze nefaste della legge Bossi-Fini ed a creare le premesse per un futuro progetto migranti effettivamente basato su principi di convivenza e sui diritti di cittadinanza.

Perciò ci soffermiamo su alcuni punti (il trasferimento di competenze in materia di soggiorno dalle questure agli enti locali; l'attribuzione della residenza ai cosiddetti senza dimora; il sostegno alle varie forme di aggre-

gazione e di socializzazione dei migranti; la partecipazione delle cittadine e dei cittadini immigrati alla vita democratica; la tutela dei diritti sociali fondamentali) che riteniamo molto importanti per la costruzione della cittadinanza civile e sociale del migrante e che possono vedere un protagonismo positivo degli enti locali, oltre che un ruolo di denuncia, di stimolo, di proposta dei movimenti presenti a livello territoriale. È su contenuti del genere, fra l'altro, che si basa, nella parte dedicata alla città dell'accoglienza e delle differenze, il lavoro in progresso che scaturisce dalla Carta del Nuovo Municipio, progetto – elaborato dal Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti dell'Università di Firenze e da un gruppo di docenti di varie Università, sottoscritto da molti amministratori ed esponenti dell'associazionismo, presentato al Forum Sociale di Porto Alegre nel 2002 – di una nuova municipalità che sostenga, dal basso la globalizzazione dei diritti, in contrapposizione ai processi globalizzanti imposti, dall'alto, ad opera delle multinazionali e dei poteri forti mondiali.

Il trasferimento di competenze in materia di soggiorno dalle questure agli enti locali. Una delle differenze più evidenti fra un italiano ed un migrante, sul piano della cittadinanza civile, è data dal diverso livello amministrativo-istituzionale a cui l'uno e l'altro devono rivolgersi per legittimare la propria permanenza su un determinato territorio, per ricevere documenti essenziali, per avere un primo contatto con le istituzioni: il primo si rivolge al Comune, e cioè all'articolazione democratica dello Stato più vicina al cittadino, mentre il secondo ha l'obbligo di rapportarsi, al fine di ottenere il permesso di soggiorno, con la Questura, struttura a cui è demandato il compito di tutelare l'ordine.

Ciò ha contribuito e contribuisce, al diffondersi di quel senso comune che ha individuato nell'immigrazione un problema più che altro di ordine pubblico, con la conseguente costruzione di normative mirate, in primo luogo, a contenerla ed a reprimerla. Il migrante, in un immaginario ampiamente alimentato dagli allarmismi dei media, ha come principali interlocutori gli organi di polizia, proprio perché potenzialmente pericoloso e da tenere quindi sotto controllo.

È sulla base di queste considerazioni che la Rete Antirazzista aveva promosso, alcuni anni fa, una campagna, ed una raccolta di firme per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare, finalizzate al trasferimento di competenze in materia di soggiorno dalle questure agli enti locali. La non adesione alla campagna delle principali forze politiche e sindacali, che comportò poi il suo fallimento, derivava essenzialmente dal timore che in tal modo si potessero mettere le sorti dei migranti nelle mani di sindaci xenofobi e razzisti.

Inutilmente la Rete replicò che le regole per il rilascio del soggiorno venivano comunque fissate a livello nazionale e che, in ogni caso, i comportamenti di un'amministrazione locale erano più controllabili, da parte delle opposizioni e delle forze sociali, di quanto non lo fossero quelli di una questura.

Gli eventi successivi hanno ampiamente smentito chi riteneva più opportuno affidarsi ad un Ministro degli Interni fermamente deciso a coniugare "solidarietà e rigore" (Giorgio Napolitano) piuttosto che "investire" in un processo di crescita democratica dell'intero Paese, da sviluppare tramite il trasferimento di competenze sul soggiorno ed un confronto politico-culturale diffuso, relativo al tema immigrazione, in

grado di contrastare il clima crescente di chiusura e di intolleranza.

Le vie "solidali e rigorose" della legge Turco-Napolitano sono state la premessa alla profonda involuzione attuale (oggi gli xenofobi e razzisti, oltre che sindaci, sono ministri e fanno leggi volte a smantellare la Costituzione).

Occorre quindi rilanciare l'obiettivo del trasferimento in questione ripartendo dal basso, dalle realtà locali, e ponendolo all'interno di piattaforme più ampie, su cui varicercata un'ampia convergenza di forze e di consensi.

L'attribuzione della residenza ai cosiddetti senza fissa dimora

Ottenere la residenza in un determinato comune, con la relativa iscrizione anagrafica, risulta indispensabile al fine di poter accedere a servizi essenziali ed esercitare alcuni diritti (ad esempio, per iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale).

Non riescono, di solito, ad ottenere la residenza, oltre a chi fa la scelta di non avere una dimora fissa, coloro che dimorano in strutture precarie, presso affittacamere, o comunque in locali i cui proprietari rifiutano agli affittuari la qualifica di residenti (temendo di attribuire loro un dato di stabilità, che invece intendono negare, o perché l'affitto è "al nero"). A trovarsi in queste condizioni sono, in larga parte, gli immigrati, che trovano un ulteriore ostacolo ad accedere a servizi, ai quali pure avrebbero diritto.

Si tratta di situazioni che non spariranno di colpo con la nuova legge – sulla base dei criteri di estremo rigore, o, per meglio dire, di estrema "cattiveria", relativi alle abitazioni, che devono avere ben precise caratteristiche e di cui i migranti devono dimostrare la disponibilità al momento del rilascio del permesso di soggiorno (con la configurazione

quindi di intralci spesso insormontabili al conseguimento della regolarizzazione e/o lo sviluppo del mercato delle certificazioni false) –, che riguardano molte persone già presenti regolarmente in Italia e molti di quelli che arriveranno, in quanto non verrà certo cancellata definitivamente la mobilità da un territorio ad un altro, da un lavoro ad un altro, da una condizione abitativa ad un'altra.

In alcuni comuni – troppo pochi, per la verità – si sono attuate misure finalizzate al riconoscimento della residenza a quanti risultano ufficialmente privi di una dimora stabile, utilizzando, in certi casi (a Firenze, ad esempio), la mediazione delle associazioni disponibili, presso le cui sedi vengono anagraficamente iscritti come residenti i cosiddetti "senza fissa dimora".

Tali esperienze sono attualmente bloccate e poste sotto accusa. Andrebbero difese, rilanciate, sviluppate in altre realtà, perché alla loro esistenza è strettamente collegato, come si è accennato in precedenza, l'esercizio effettivo di alcuni diritti di cittadinanza.

Il sostegno alle varie forme di aggregazione e di socializzazione dei migranti

Le possibilità per i migranti di esercitare un ruolo nel contesto sociale e culturale in cui sono inseriti sono strettamente collegate ad occasioni concrete di aggregazione e di socializzazione, nelle forme – etniche, inter-etiche, su basi religiose etc. – che i migranti stessi individuano e scelgono.

Ciò significa che a livello locale va dato da parte delle istituzioni e della società civile, il massimo sostegno alle diverse realtà dell'immigrazione che si organizzano per esercitare attività di tutela e di mutuo soccorso, per promuovere iniziative ricreative e culturali, per avviare rapporti verticali con i vari livelli istituzionali. Si

tratta di mettere a disposizione strutture e spazi, di favorire la produzione di strumenti informativi a-uto-gestiti, di costruire punti di incontro e di confronto (in modo che la vita culturale e sociale delle cittadine e dei cittadini immigrati non si sviluppino in forme “ghettizzate”, o comunque separate, ma si abbiano invece dei positivi intrecci, con i conseguenti “metissages”, o “meticciami”, fra le diverse “differenze” ed anche, su molti terreni, impegni comuni).

La stessa vita democratica risulta infatti a rischio se una parte di cittadinanza è tagliata fuori in partenza da ogni possibilità di partecipazione e di intervento.

Tanto più bisogna operare in una direzione del genere nella situazione attuale, in cui la legislazione nazionale e la volontà politica della maggioranza tendono a ridurre a braccia “usa e getta” le persone che provengono da altri Paesi.

La partecipazione delle cittadine e dei cittadini immigrati alla vita democratica. Il diritto all’elettorato attivo e passivo, da parte dei migranti, costituisce un obiettivo fondamentale per dare pienezza alla loro condizione di cittadini. Per quanto riguarda le elezioni amministrative è riconosciuto da convenzioni internazionali (la Convenzione di Strasburgo), di cui però l’Italia non ha ancora ratificato il punto specifico relativo al diritto di voto.

Mentre occorre quindi riproporre con forza questo aspetto essenziale nell’ambito della vertenza generale in migrazione e della lotta contro la legge Bossi-Fini (esaminando attentamente, nel contempo, la possibilità di inserire i migranti come elettori nei nuovi statuti regionali), vanno anche sperimentate, a livello locale, forme di partecipazione delle cittadine e dei cittadini immigrati alla vita delle istituzioni democratiche a più diretto

contatto con la popolazione, e cioè i consigli di quartiere, i comuni, le province. Esistono già esperienze, per quanto limitate, di rappresentanze dei migranti direttamente elette dagli stessi (i consiglieri stranieri aggiunti, i consigli degli stranieri), che hanno sostituito – stanno sostituendo – le consulte previste dalla legge Martelli, dai risultati piuttosto fallimentari.

È necessario rilanciare l’iniziativa su questo piano, partendo proprio da tali esperienze. Le caratteristiche principali delle forme di rappresentanza qui citate sono essenzialmente due, oltre ovviamente al fatto dell’elezione diretta:

- vi è un punto di contatto con le normali istanze elettive (consigli circoscrizionali o comunali o provinciali) in quanto i consiglieri stranieri aggiunti, oppure i delegati dei consigli degli stranieri, partecipano alle riunioni consiliari con diritto di parola;
- si esprimono su tutto ciò che rientra nelle competenze dell’ente e non solo sulla materia immigrazione, come nelle vecchie consulte.

Vanno garantiti inoltre ai migranti, negli statuti degli enti locali (in parte lo si è fatto e lo si sta facendo), tutti i diritti – di accesso ai servizi, alle informazioni, agli atti; di partecipazione; di voto nei referendum – attribuiti agli autoctoni.

Esistono anche, in ambito provinciale, i Consigli territoriali per l’immigrazione, previsti dalla legge Turco - Napolitano con compiti di coordinamento e di programmazione degli interventi indirizzati ai migranti. Ne fanno parte i rappresentanti di istituzioni, realtà del volontariato, forze economiche e sociali, associazionismo degli immigrati. La conduzione prefettizia di tali organismi li ha portati, nella maggior parte dei casi, ad occuparsi di questioni emergenziali e di ordine pubblico. Quasi mai,

comunque, hanno avuto un ruolo programmatico. Impossibile prevederne un rilancio in questo senso nella situazione odierna.

La tutela dei diritti sociali fondamentali

Va ricordato innanzitutto che anche con la nuova legge sull'immigrazione rimane in vigore la parte, largamente inapplicata, della normativa del 1998 relativa ai processi di inserimento e di integrazione sociale dei migranti. Restano validi, fra l'altro, gli articoli riguardanti il diritto alla salute e, per i minori, all'istruzione, che risultano prioritari rispetto alla condizione giuridica dello straniero – della straniera – che ha bisogno di cure o che chiede di frequentare la scuola. In proposito sottolineiamo che permane quindi l'obbligo dell'iscrizione alle scuole elementari e medie degli immigrati minori, pur se irregolari, e dell'effettuazione, da parte delle strutture pubbliche, degli interventi sanitari necessari – quelli previsti dalla legge – nei confronti di persone sprovviste di regolare permesso di soggiorno, senza che ciò comporti la denuncia delle stesse alle autorità di polizia (e con l'ente Regione che si fa carico dei relativi costi).

Movimenti ed istituzioni locali dovranno compiere al riguardo un'attenta e continua azione di monitoraggio, rivolta alle scuole, alle aziende sanitarie, a quelle ospedaliere, che riceveranno indubbiamente solleciti ed indicazioni, anche autorevoli, di carattere opposto: si sono già avuti esempi in tal senso, e cioè richieste ai medici di elenchi di immigrati irregolari sottoposti alle loro cure. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla situazione dei minori in stato di abbandono, per i quali la normativa non prevede l'espulsione, ma la promozione di percorsi protetti di inserimento scolastico, di forma-

zione, di avvio al lavoro, con l'eventualità anche di un ritorno al Paese di provenienza, ma a conclusione di iniziative di ricerca, relative alla famiglia, e di progetti formativi. Attualmente si tende sempre più frequentemente a provvedere al loro rimpatrio, ignorando i percorsi e le possibilità a cui abbiamo accennato in precedenza. Sempre di più, inoltre, andrà sviluppata l'azione propositiva e vertenziale riguardante l'eliminazione delle barriere che ostacolano l'accesso dei migranti ai servizi, agli uffici pubblici, al lavoro, in modo da dare loro pari opportunità.

Si tratta:

- di produrre informazione, possibilmente in più lingue;
 - di attivare forme di interpretariato sociale e di mediazione linguistico-culturale;
 - di aprire alle cittadine e ai cittadini immigrati le graduatorie per le case dell'edilizia economica e popolare e per gli asili nido;
 - di garantire loro le misure di assistenza sociale quando ciò si rende necessario;
 - di dare avvio ad iniziative di sostegno e di intermediazione nel settore degli alloggi – vedi le agenzie casa –, valide per tutti coloro, italiani e stranieri, che ne hanno bisogno;
 - di promuovere attività formativa in grado di ampliare e di qualificare le possibilità di sbocchi occupazionali dei migranti.
- Quanto qui sommariamente elencato si collega strettamente, infine, a punti trattati in altre parti di questa pubblicazione, e cioè:
- ai progetti di accoglienza per i richiedenti asilo e per i profughi, che occorrerà sviluppare dal basso, dalle realtà locali, essendo quasi del tutto annullati a livello centrale;
 - agli interventi contro le discriminazioni, con osservatori e centri di sostegno legale diffusi sul territorio;
 - al movimento contro i centri di permanenza temporanea, o centri di detenzione.

contro la bossi-fini. lo spazio per le politiche comunali

L'entrata in vigore di una legge dall'impianto discriminatorio come la Bossi-Fini sull'immigrazione provocherà un accentuarsi delle già gravi difficoltà in cui si trovano gli Enti locali, in particolare i Comuni, sul fronte dell'accoglienza, dell'integrazione e del governo dei fenomeni migratori. La legge renderà ancora più precario il legame tra immigrati e territorio, renderà più difficile regolarizzarsi e, in generale, ambientarsi e costruirsi un percorso di vita nel nostro Paese. La logica che la ispira, infatti, non è quella di orientare e gestire i flussi migratori, considerandoli una delle grandi realtà strutturali della nostra epoca, bensì quella, cinica e stupida

di Gianfranco Bettin
Prosindaco di Venezia
e Beppe Caccia
Assessore alle Politiche Sociali
del Comune di Venezia

insieme, di limitarli, quando addirittura non semina negli elettori di chi l'ha promossa e nell'intera società l'illusione sciocca e la pretesa brutale di impedirli. Ma in un mondo sempre più impoverito e reso ingrato sotto ogni aspetto e in aree sempre più vaste, questa pretesa, ancorché disumana, è, prima ancora, appunto insensata.

Una legge, cioè un quadro normativo, e un piano organico e intelligente di interventi, cioè un insieme di provvedimenti di natura politica, sociale, economica, che avessero l'ambizione di misurarsi in modo efficace con la complessità e la crucialità di tali questioni, dovrebbero al contrario assumerne la centralità e, quindi, l'inevitabilità storica. I nostri neorazzisti, che considerano i migranti come carne da capannone (o piantagione, o laboratorio, o fabbrichetta, o conceria, o camera d'ospizio e così via), si sono fatti invece un programma e una legge che ratifichino queste illusioni e queste pretese ciniche. L'esito sarà quello di un più grande disordine nelle nostre città, di minori diritti, di maggiori arbitri, di una più vasta precarizzazione delle condizioni che aumenteranno l'ingiustizia e la sofferenza e dunque le tensioni. Cioè, l'ingovernabilità. Mai come nel caso dell'immigrazione contemporanea il nesso tra razionalità e solidarietà è apparso più nitido, nella diretta proporzione riscontrabile tra la qualità e la quantità delle opportunità, dei servizi, dei diritti garantiti e l'ordine e l'equilibrio sociale, cioè il benessere e la sicurezza, conseguenti.

In un tale quadro, oltre a contestare radicalmente l'impianto della nuova legge (ma non è che la precedente fosse esente da ombre: era anch'essa dominata dalla medesima illusione di "rallentare", "diminuire" i flussi), i Comuni non possono fare moltissimo. Alcune cose, però, sì.

Possono – debbono – in primo luogo, considerare i migranti come cittadini a pieno titolo, malgrado le leggi ingiuste o inadeguate che esistono oggi. Possono decidere, ad esempio, affrontando il problema principale odierno, di attribuire un punteggio apposito ai migranti, in quanto tali, per

concorrere all'assegnazione di alloggi pubblici. Possono attivare politiche della residenza, di concerto con imprenditori e altre categorie interessate al lavoro di migranti, e di concerto con altri Enti, come le Regioni o le Aziende territoriali per l'edilizia pubblica (Ater e C.). Possono far da garanti agli immigrati presso le agenzie che affittano, poiché spesso essi non trovano alloggi solo per i pregiudizi e le diffidenze che tali agenzie e, in genere, il mercato manifestano nei loro confronti.

Nella nostra esperienza di Venezia, questo è stato molto utile (come utilissima è l'iniziativa di associazioni che intervengono direttamente per costruire e/o affittare per gli immigrati).

Tutte queste iniziative naturalmente, troveranno sempre l'opposizione vocante e volgare soprattutto della Lega e della destra e dei settori sociali da esse influenzati. Ma non c'è da preoccuparsi: passata la buriana della gazzarra che prevedibilmente provocheranno in consiglio comunale la sera in cui si voteranno questi provvedimenti, la gente capirà che queste sono le sole vere azioni che portano più tranquillità sociale in città. Si tratta di decidere e di fare davvero quello che è giusto fare, malgrado la canea. Il limite principale del centrosinistra di governo (a Palazzo Chigi come in vari municipi e regioni) è stato esattamente questo: la timidezza di fronte alla canea ululante (amplificata dai principali media: una delle campagne più infamiche si siano mai viste nella storia), l'incoerenza tra principi professati e scelte concretamente assunte. Se si va fino in fondo, le persone capiscono, perché vedono i risultati.

Un corollario necessario delle politiche dell'accoglienza, è la certificazione di residenza e di idoneità delle abitazioni (in

particolare di quelle “rimediate” nel quadro attuale dagli immigrati). Senza tali documenti è impossibile ottenere il ricongiungimento, il rinnovo del permesso di soggiorno e soprattutto la carta di soggiorno. Un comune che intenda disobbedire ai diktat razzisti della legge può rilasciare in maniera estensiva, per così dire, tali certificati, favorendo così l’ottenimento della carta di soggiorno (attualmente posseduta solo dal 5 per cento degli aventi diritto!), che allo stato attuale è l’unico modo per aggirare il famigerato “contratto di soggiorno” (cioè il mezzo che precarizza il legame con il territorio e riduce l’immigrato a mera merce/forza lavoro). Una politica intelligente delle “certificazioni di idoneità”, inoltre, può limitare lo spazio del mercato nero e delle mafie delle abitazioni.

Questo è il cuore di una politica attuale dell’accoglienza, il cuore concreto, vogliamo dire. Perché per il resto si tratta soprattutto di mettere in campo una forte volontà politica, anche se certo anche questa deve avere effetti pratici. Insistere, ad esempio, per il diritto al voto amministrativo dei migranti, e intanto aprire spazi di consultazione e rappresentanza, rifiutarsi di pretendere il permesso di soggiorno per erogare servizi, per i matrimoni, per accedere a sportelli. Creare strutture di prima e seconda accoglienza (ad esempio foresterie temporanee che consentano di cercare alloggi più adeguati) e di orientamento, corsi di lingue, fornire strumenti di informazione sui propri Paesi d’origine o, nella lingua madre, in quello di attuale presenza (come fa da anni il servizio “Melting pot” curato da Radio Sherwood per alcuni comuni, tra cui Venezia). Aiutare le famiglie nei percorsi di regolarizzazione dei propri collaboratori stranieri (come le badanti: Venezia, ad

esempio, si fa carico di un contributo consistente e, a volte, dell’intero costo della pratica di regolarizzazione per le famiglie meno abbienti. Vedi pag. 58).

E vi sono, poi, alcune prese di posizione fortemente simboliche (ma dagli effetti pure pratici) che potrebbero essere prese, come dichiarare ufficialmente – come Venezia e altri comuni hanno fatto – di non essere disposti ad accettare nel proprio territorio quella vergogna incivile che sono i Centri di Permanenza Temporanea e rifiutarsi di smantellare le strutture di accoglienza dei richiedenti asilo e, anzi, richiedere che, anziché nei CTP, come prevede la legge, i richiedenti vengano collocati in tali strutture. Per non assomigliare a Gentilini, insomma, si possono fare diverse cose. Oggi, in realtà, per essere diversi da lui, ai Sindaci, ai Comuni, non basta più non dire le infamie che normalmente Gentilini dice. Bisogna, concretamente, fare delle cose. Altrimenti non si ha diritto di considerarsi molto diversi dal ridicolo, sinistro sceriffo da quattro soldi della bella Treviso.

agire in rete, inventare pratiche alternative

La Bossi-Fini tratta i migranti come non-persone, merce-lavoro, “irregolari” da espellere? Analizziamo i punti caldi e le pratiche per opporsi che sono nate in alcune città.

a cura di **Alessandro Leogrando**
Redattore de “Lo straniero”
e **Grazia Naletto**
Associazione Lunaria

regolarizzazione

Il governo ha deciso per due sanatorie. La prima, già contenuta nella legge 189, per chi svolge l'attività di colf e badante. L'altra, dopo una lunga disputa interna alla stessa maggioranza, per i lavoratori a tempo indeterminato (pochissimi) o per chi, assunto a tempo determinato, ha almeno un contratto di un anno.

Se la richiesta di regolarizzazione riguarderà centinaia di migliaia di migranti, va però subito ricordato che una larga parte (chi ha ricevuto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale, molti lavoratori in nero, ambulanti, braccianti) ne è da subito esclusa. A ogni modo va sempre denunciato che le sanatorie volute dal governo Berlusconi non sono neanche lontanamente il frutto di una

cultura dei diritti, ma sono semplicemente misure funzionali alle esigenze del mercato.

Pisa. In rete per i diritti

Africa Insieme a Pisa è stata tra le promotrici, assieme a Caritas e Arci, di un “cartello contro la legge Bossi-Fini”, al quale hanno aderito importanti sigle sindacali (Cgil, Cisl e Cobas), associazioni “storiche” come Acli, S. Vincenzo, Agesci, Cnca, gruppi locali di volontariato, comunità straniere e cooperative sociali. L’obiettivo è di costituire una sorta di “forza di interposizione”: di fronte a una legge che consegna lo straniero all’arbitrio delle amministrazioni di polizia, si è pensato cioè di mettere in campo il prestigio e l’autorevolezza di un arco così ampio di soggetti organizzati.

Ora, il cartello sta lavorando per consentire a tutti di emergere dalla clandestinità con la regolarizzazione: si è creata una “rete” degli sportelli informativi, attraverso un coordinamento degli orari di apertura e la definizione di strategie comuni, ed è stato chiesto un incontro alla Prefettura per rivendicare un’interpretazione estensiva delle norme sull’emersione.

L’attività del cartello sta già producendo i suoi risultati nella trattazione con le amministrazioni competenti, ma la prima vera “prova” da affrontare sarà quella del funzionamento “a regime” della nuova legge. Sarà necessario unire alla mobilitazione politica, la capacità di difendere i diritti degli stranieri “caso per caso”, promuovendo ricorsi alla magistratura (ordinaria e amministrativa) e alla stessa Corte Costituzionale ove possibile. L’esperienza passata dimostra che campagne di mobilitazione e di opinione, sostenute da ricorsi e vertenze legali, possono ottenere risultati straordinari. Valga per tutti l’esempio della campagna per i diritti dei minori stranieri non accompagnati, coordi-

nata da Save The Children Italia, grazie alla quale abbiamo oggi importanti sentenze dei Tar. Dovremo agire, in modo analogo, anche nel prossimo futuro: sarà importante, in questo quadro, la promozione e il coordinamento dei ricorsi a livello nazionale, anche prevedendo raccolte di fondi per sostenere i costi. (Sergio Bontempelli)

Venezia. Per le “badanti” paga il Comune
Per favorire la regolarizzazione delle colf o badanti, il Comune di Venezia ha deciso di intervenire economicamente a sostegno delle famiglie che decidano di mettere in regola le persone che, al loro interno, svolgono un lavoro di assistenza e cura.

Il Comune, in questi mesi, ha studiato la situazione, ipotizzando la presenza nel territorio di circa 1.300 stranieri – per lo più donne provenienti dall’est europeo, impiegate come colf o badanti, irregolarmente in Italia – con uno stipendio medio variabile tra gli 800 e i 1000 euro, totalmente in nero. La sanatoria darebbe loro visibilità e contributi, con un aggravio di spese per le famiglie di circa il 20-25 per cento in più al mese e con il rischio che alla fine le spese per la sanatoria siano messe in conto alle stesse lavoratrici. “Abbiamo deciso di favorire al massimo le regolarizzazioni”, ha detto l’assessore alle politiche sociali Beppe Caccia, “agevolando così l’assistenza a casa, anche riparando ai guasti della legge. Andremo incontro alle famiglie con due strumenti: pagando un tantum di 330 euro necessari alle pratiche di regolarizzazione, stabilendo naturalmente una soglia di reddito, che potrebbe essere quella che attualmente viene presa a riferimento per la concessione dell’assistenza in casa di riposo. Il secondo strumento è quello del pagamento, anche per il futuro, dei contributi previdenziali e assicurativi di queste lavoratrici. Il rischio è che altriimenti

in pochissimi accettino di regolarizzare le badanti, magari mettendo loro in conto i costi a scapito dello stipendio, oppure rinunciando al loro aiuto fondamentale.”

Roma. Per la revoca delle espulsioni e la sanatoria per tutti

Venerdì 6 settembre 2002, un folto gruppo di immigrati ha partecipato alla manifestazione indetta da Associazione Bangladesh, Senza confine e da Cgil, Cisl e Uil Lazio davanti al ministero del lavoro. Queste le richieste avanzate: che non ci siano limitazioni di sorta per la regolarizzazione; che sia permesso agli immigrati irregolari che possono accedere alla sanatoria di difendersi nei confronti del datore di lavoro che si rifiuta di regolarizzarli; che sia eliminata la clausola che preclude l'accesso alla sanatoria per chi ha ricevuto l'intimazione a lasciare il territorio italiano

Carovana dei migranti

I migranti parteciperanno al Forum Sociale Europeo di Firenze (6-10 novembre 2002). Ripetendo l'esperienza di 3 anni fa, da Brescia partirà una Carovana per i diritti che attraverserà varie città (Torino, Milano, Bologna...). L'iniziativa lanciata dal Tavolo dei migranti del Social Forum, sta raccogliendo adesioni da gruppi e associazioni delle diverse città. La Carovana si svolgerà proprio negli ultimi giorni utili per presentare la domanda di regolarizzazione con l'obiettivo di chiedere la sanatoria per tutti, anche per coloro che sono stati colpiti da provvedimenti di espulsione.

a opera delle forze dell'ordine, una pratica generalizzata, contro la quale diventerà sempre più difficile fare ricorso (vedi articolo di Gianluca Vitale alle pagine 8-21).

Milano. Reti di protezione contro le espulsioni

Uno strumento utile per fronteggiare gli effetti della legge Bossi-Fini potrebbero essere le reti di protezione legale a favore di chi riceve un provvedimento di espulsione. Si tratta di un esperimento già avviato per far fronte alla Turco-Napolitano a Milano con il centralino telefonico S.O.S. Espulsioni: un gruppo di volontari gestisce un centralino attivo per alcune ore tutti i giorni della settimana dove si ricevono le telefonate o direttamente le persone destinatarie dei provvedimenti di espulsione. Una volta raccolto il materiale necessario lo trasmettono agli avvocati che stilano i ricorsi e li inviano di nuovo ai volontari per farli depositare in tribunale. Il sistema si svolge attraverso il web e permette a tutti coloro che vi operano di essere veloci ed efficaci. Dopo un anno 1/3 dei ricorsi presentati a Milano provengono da questa rete. Se tali esperienze si moltiplicassero si potrebbero offrire reti di protezione efficaci soprattutto nelle aree dell'Italia dove il numero delle persone senza documenti è molto alto.

A partire da un simile strumento di tipo tecnico-legale si possono infine rafforzare o costituire reti di associazioni, di enti e collettivi che si impegnano per i diritti civili delle persone migranti. (Domenico Chirico)

espulsioni

Introducendo l'accompagnamento immediato alla frontiera per gli "irregolari", la legge Bossi-Fini intende fare dell'espulsione,

ingresso

Opporsi al controllo delle coste non è cosa facile. Ma a Genova, il 21 luglio 2002, durante le giornate a un anno di distanza delle mani-

festazioni contro il G8, il Tavolo Migranti ha simulato uno sbarco sulla spiaggia: un gommone è stato accolto a Punta Vagno da 200 persone, una banda musicale e fette di cocomero. L'obiettivo: irridere la militarizzazione crescente delle coste italiane. L'esperienza potrebbe essere ripetuta, magari simulando congiuntamente sbarchi di migranti nello stesso giorno in diverse regioni d'Italia.

impronte digitali

Lo straniero che richiede il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. Si tratta come è noto di una delle disposizioni più controverse inserite nella nuova legge, che tradisce intenti securitari e di controllo. La rilevazione delle impronte digitali va rifiutata per tutti: non è certo una soluzione anti-discriminatoria proporre che queste vengano prese anche ai cittadini italiani.

Obiezione di coscienza contro la rilevazione di impronte

Nella lettera aperta di Farid Adly, direttore di "Anbamed. notizie dal Mediterraneo" si legge:

Signor Presidente del Consiglio, leggo che il Suo governo vuole prendermi le impronte digitali. Sono ben 36 anni che vivo e lavoro in Italia. Sono sposato con una cittadina italiana e sono padre di figli italiani. Io però ho mantenuto la mia cittadinanza libica.(...)

Le impronte digitali si prendono già, in applicazione delle leggi vigenti, per i clandestini, per chi compiere reati e per chi è senza documenti di identità. Non c'è nessuna giustificazione di sicurezza che impone la presa delle impronte digitali a tutti gli stranieri richiedenti il permesso di soggiorno. Se

la mia identità è certa e documentata con i documenti convalidati dalle autorità consolari del mio governo a che cosa serve prendere le mie impronte digitali, visto che non ho compiuto nessun crimine?(...) Per tutte queste ragioni, signor Presidente, io non ci sto. Se questa legge verrà approvata così com'è, io farò l'obiezione di coscienza. Non darò spontaneamente le mie impronte digitali quando presenterò la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno. Sarò catalogato, allora, come clandestino e i Suoi poliziotti dovranno venire ad arrestarmi con la forza per prendere le mie impronte digitali. Spero che molti altri stranieri faranno altrettanto.

casa

La casa rappresenta l'elemento più critico dell'integrazione dei migranti in Italia: molti si trovano in condizioni di disagio abitativo, quando non di esclusione vera e propria. Il peggioramento del mercato degli affitti che ha visto la diminuzione dell'offerta rivolta alle fasce più deboli della popolazione e lo squilibrio esistente nell'edilizia pubblica tra domanda e offerta, rendono difficile anche a coloro che hanno un reddito stabile, trovare alloggi dignitosi a prezzi accessibili. D'altra parte le politiche locali hanno privilegiato gli interventi emergenziali, limitati al settore dell'accoglienza. Solo negli ultimi anni in alcuni contesti locali si è iniziato a promuovere interventi volti a favorire l'inserimento abitativo autonomo dei migranti attraverso la creazione di agenzie sociali per la casa, alloggi sociali e sostegni economici. Ma come ha detto Sergio Zulian del Comitato M21 di Treviso "con stipendi troppo bassi e affitti troppo alti, è evidente che prosperano le occupazioni di case in risposta allo stato di necessità di questi lavoratori". In

un contesto simile ha avuto luogo la vicenda dell'occupazione del duomo di Treviso.

Treviso. Occupare il Duomo per avere una casa

Giovedì 22 agosto di prima mattina un centinaio di poliziotti arrivati da Roma, Bologna e Mestre hanno isolato il quartiere di Borgo Venezia, alle porte di Treviso, procedendo all'evacuazione degli appartamenti abitati da famiglie di immigrati marocchini, tutti impiegati nell'industria locale e con regolare permesso di soggiorno. Dal marzo 2001 l'ATER (Azienda territoriale per l'edilizia popolare), a presidenza leghista, aveva dichiarato inagibili le palazzine ma, vista la difficoltà di trovare un appartamento in affitto, gli immigrati avevano continuato ad abitarle. Così, senza che l'amministrazione comunale si fosse attivata per una soluzione del problema, le ruspe hanno raso al suolo le case occupate con molti degli oggetti che c'erano dentro: mobili, vestiti, alimenti, pentole e piatti.

In serata l'idea dell'occupazione, trenta sfollati entrano nel duomo di Treviso e vi si stabiliscono. Dopo alcune ore di trattative il gruppo viene convinto a uscire dalla chiesa consentendogli di accamparsi sul porticato del duomo.

Lo scopo dell'azione condotta dagli immigrati era risolvere il loro problema abitativo in una provincia colpevolmente al limite del collasso se si pensa che nella Marca si contano circa mille immigrati senza casa. L'opinione pubblica si è divisa sui 569.651 euro che la Giunta veneta da tempo aveva stanziato per attuare iniziative specifiche su alloggi e formazione in provincia di Treviso, somma rimasta inutilizzata.

Le trattative hanno visto gli immigrati risolvere a continuare l'occupazione fino a una soluzione definitiva, cioè fino all'assegnazione

di appartamenti in affitto per tutti, rifiutando soluzioni tampone come l'alloggio o d'emergenza in albergo. Nonostante l'assenza totale del Comune di Treviso e del sindaco Gentilini, i vertici in prefettura tra Curia, Centro servizi volontariato e comuni dell'hinterland si sono susseguiti a oltranza, e la sera di giovedì 29 agosto si è giunti a una soluzione. Alle famiglie sono stati assegnati, a Treviso e nei paesi limitrofi, appartamenti di proprietà della Curia con un affitto di 400 € mensili, mentre i single hanno trovato alloggi in alcune parrocchie. Questa occupazione non solo ha vinto perché le rivendicazioni sono state raggiunte: come gesto di protesta collettiva ha reso visibile il problema degli alloggi, in una provincia ricca ma priva di centri di accoglienza.

Il 15 settembre è stata indetta proprio a Treviso una manifestazione, *Humanity day*, in risposta a quella voluta da Bossi e dalla Lega a Venezia in difesa della legge contro gli immigrati. (Alessandro Bresolin)

lavoro

Su questo piano è nota la divaricazione esistente tra Nord, Centro e Sud dell'Italia: inserimento lavorativo stabile al Nord, prevalente inserimento nel settore dei servizi e nelle piccole fabbriche al centro e inserimento nell'agricoltura al Sud in rapporti di lavoro precari, molto spesso al nero. Ma con l'introduzione del contratto di soggiorno le condizioni diventano più dure per tutti i lavoratori immigrati. Contro la precarizzazione crescente e contro una sanatoria che esclude i più vessati (tutti quelli che non hanno neanche un contratto a termine), si può far ricorso alle forme "classiche" di lotta del movimento operaio. Ma possono anche adottarsi pratiche innova-

tive. Come quella dei sit-in organizzati dal movimento studentesco statunitense fuori i cancelli delle ditte che sfruttano il “lavoro migrante”. O come quella dello sciopero migrante, già adottata in Italia, a Vicenza.

Vicenza. Lo sciopero dei migranti Mercoledì 15 maggio 2002, a Vicenza è stato organizzato uno sciopero generale dei migranti. È stato un successo: vi hanno aderito in più di 10 mila. Indetto da Cgil, Cisl e Uil e allargato a tutti i luoghi di lavoro da parte della Cub, ha visto in piazza non soltanto gli immigrati. E nelle ultime settimane che hanno preceduto lo sciopero si sono moltiplicate le assemblee nelle fabbriche e le iniziative promosse dal sindacato d'intesa con i Social Forum e con la Cub. Lo sciopero generale dei migranti è stato un momento importante di mobilitazione dal basso, ma è stato anche il crocevia obbligato per i sindacati e le sinistre. Ha scritto Ernesto Milanese su “il manifesto”, 16 maggio 2002: “Vicenza è stata costretta a guardarsi allo specchio e scoprire come la sua ricchezza brilla anche grazie al ‘lavoro extra’. (...) Gli immigrati sono in maggioranza giovani (26-35 anni), sposati e in Italia da circa cinque anni. È gente che lavora nella miriade di piccole imprese: il 43% del lavoro extracomunitario è concentrato in aziende con meno di 15 dipendenti; appena il 15% si rintraccia in quelle con più di 100 addetti. Infine, il 63,8% della forza lavoro straniera nel Vicentino svolge mansioni di operaio comune. E un sesto dei lavoratori migranti non supera il milione e 400 mila lire in busta paga.”

asilo

Da tempo sono in forte aumento i casi di rigetto del riconoscimento dello status di rifugiato da parte della Commissione Centrale.

Più ancora che il loro numero, gli elementi di preoccupazione che emergono dalle segnalazioni riguardano due aspetti:

1. nelle motivazioni dei dinieghi non vengono contestate in modo puntuale e circostanziato le dichiarazioni e i fatti riferiti dal richiedente, ma si fa uso di espressioni del tutto generiche e stereotipate, ripetute pressoché identiche nei vari casi; talvolta al cune motivazioni contengono giudizi e considerazioni generali riguardanti aspetti politici e sociali dei Paesi di provenienza del richiedente. Tali giudizi e considerazioni eccedono di fatto l'esame sul merito delle domande di asilo;
2. nell'assumere delle decisioni di rigetto dell'istanza di asilo senza che venga comunque assicurata alcuna forma di protezione umanitaria, la Commissione sembra non tenere in debita considerazione le possibili gravi conseguenze derivanti dal rimpatrio degli interessati alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria.

Al fine di potere acquisire elementi più precisi su cui fondare delle valutazioni più circostanziate, l'ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà) ha ritenuto utile istituire un servizio nazionale di monitoraggio al quale potranno pervenire, da parte dei diretti interessati, dalle associazioni di tutela, dagli enti locali, segnalazioni di casi di rigetto delle domande di asilo che, a giudizio degli interessati, presentino gli elementi di perplessità sopra indicati. Si raccomanda infatti di segnalare solo quelle situazioni per le quali vi siano seri elementi di preoccupazione. L'ICS provvederà a sistematizzare i dati raccolti; nel caso venissero evidenziate situazioni nei quali sono riscontrabili gli elementi di cui ai punti 1 e 2 sopra illustrati, ovvero altri elementi che destino fondate preoccupazioni, si provvederà, di concerto

con gli enti e le associazioni interessate, a segnalare la situazione all'ACNUR, alle competenti autorità italiane e alle istituzioni parlamentari, oltre che agli organismi e alle istituzioni europee incaricate della tutela dei diritti umani.

Le segnalazioni potranno essere inviate via

e-mail al seguente indirizzo:

networkasilo@tin.it oppure via fax al numero 040/3480614. I contatti telefonici sono i seguenti: Veronika Martelanc (ICS Ufficio di Trieste)- tel: 040/3480622; Maria Silvia Olivieri (ICS Ufficio di Roma) – tel: 06/85355081.

Editing: Anna Morelli, Altreconomia
Stampa: Grafiche Lama, Piacenza